



Jiří Vodička, Dominik Židek,  
Michal Janovec (eds.)

# **COFOLA 2022**

## **část 1**

Sborník z konference

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**



ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# COFOLA 2022

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů  
a právních vědců

Část 1

Jiří Vodička, Dominik Židek, Michal Janovec (eds.)



Masarykova univerzita  
Brno 2022

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2022“ MUNI/B/1577/2021 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2022.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0157-5 (online ; pdf)

---

## **Recenzenti**

- JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.
- doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.
- JUDr. Jana Tkáčiková, Ph.D.
- JUDr. Jiří Vodička, Ph.D.
- JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.
- JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

## **Odborní garanti**

- JUDr. Jiří Vodička, Ph.D.
- JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

## **Organizační výbor konference**

- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Marika Zahradníčková
- Mgr. David Texl
- Mgr. Vendula Vymazalová
- Mgr. Michaela Trtková





---

# OBSAH

## Lidská práva a ochrana životního prostředí

<b>Právo na přístup ku kulturnemu dedičstvu.</b> <i>Archeologické nálezy</i> .....	10
<i>Róbert Antal</i>	
<b>Ústavněprávní ochrana vod a právo na vodu</b> .....	30
<i>Dominik Beránek</i>	
<b>Právní rámec ochrany lidských práv a životního prostředí v oblasti prodeje výrobků – německý zákon o náležité péči v dodavatelském řetězci (inspirace pro českého zákonodárce?)</b> .....	44
<i>Kamila Kouřilová</i>	
<b>Právo obce na samosprávu při prosazování práva na příznivé životní prostředí jejich občanů</b> .....	62
<i>Jan Reichmann</i>	
<b>Správní trestání a právo na spravedlivý proces</b> .....	80
<i>Barbora Mitášová</i>	
<b>Lidská práva optikou environmentální krize</b> .....	95
<i>Dennis Wassouf, Tereza Žuffová-Kunčová</i>	



# **LIDSKÁ PRÁVA A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

# PRÁVO NA PRÍSTUP KU KULTÚRNEMU DEDIČSTVU. ARCHEOLOGICKÉ NÁLEZY

*Róbert Antal*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Kultúrne dedičstvo chránime vo verejnom záujme. Aby bol tento záujem naplnený, musí byť verejnosti umožnený prístup k chráneným statkom. Prístup ku kultúrnemu dedičstvu je preto jedným zo základných práv. Cieľom príspevku je predstaviť základné modely vlastníctva kultúrneho dedičstva a princípy jeho ochrany, a tieto následne reflektovať pri pohľade na právne predpisy Českej republiky. Výsledkom bude stručné zhodnotenie toho, akým spôsobom je v Českej republike zabezpečený prístup verejnosti (odbornej aj laickej) ku kultúrnemu dedičstvu. Pozornosť bude primárne venovaná prístupu k archeologickým nálezom, ako špecifickej skupine kultúrneho dedičstva. Reflektované budú otázky vlastníckeho práva, miesta uloženia, starostlivosti o nálezy a stručne aj samotné praktické umožnenie prístupu verejnosti.

## **Keywords in original language**

Archeologické nálezy; prístup ku kultúrnemu dedičstvu.

## **Abstract**

We protect cultural heritage in the public interest. In order to fulfill this interest, the public must be allowed access to protected properties. Access to cultural heritage is therefore one of the fundamental rights. The aim of the contribution is to present the basic models of ownership of cultural heritage and the principles of its protection, and then to reflect on these when looking at the legal regulations of the Czech Republic. The result will be a brief assessment of how public (professional and lay) access to cultural heritage is ensured in the Czech Republic. Attention will be primarily devoted to access to archeological finds, as a specific group of cultural

heritage. Issues of property rights, places of storage, care for finds and, briefly, the very practical enabling of public access will be reflected.

## Keywords

Archaeological Finds; Access to Cultural Heritage.

## 1 Úvod

Právo na prístup ku kultúrnemu dedičstvu je základným právom, pre ktorého naplnenie je potrebné zabezpečiť jednak jeho ochranu a jednak jeho prezentáciu. Ohľadne vhodných nástrojov pre dosiahnutie týchto cieľov prebieha v zahraničí plodná diskusia reflektujúca napríklad otázky vlastníctva či miesta uloženia archeologických nálezov. Úlohou príspevku popísať teoretické koncepty prístupu verejnosti (ako laickej tak odbornej) ku kultúrnemu dedičstvu a následne tiež aktuálny stav prístupu k archeologickému kultúrnemu dedičstvu v Českej republike. Za týmto účelom budú najskôr popísané ústavnoprávne základy zvolenej témy, na ktorú nadviaže popis rôznych modelov vlastníckeho práva archeologických nálezov. Popísané bude, aké dopady na prístup verejnosti môže mať vnímanie kultúrneho dedičstva ako súkromného, národného či svetového a tiež aké princípy musia byť dodržané, aby bol prístup zabezpečený. Príspevok ukáže, že jednotlivé prístupy sú často aplikované súbežne, pričom sa niekedy dostávajú do rozporu. Následne bude popísaná právna úprava v Českej republike, stručne bude reflektovaná aj situácia v praxi, vďaka čomu bude možné identifikovať slabé miesta pamiatkovej starostlivosti. Pozornosť bude venovaná primárne hnutelným archeologickým nálezom. Problematika nehnuteľných nálezov je v niektorých ohľadoch príliš špecifická na to, aby ju bolo možné v tomto príspevku komplexne spracovať.

## 2 Ústavnoprávne základy ochrany kultúrneho bohatstva a prístupu k nemu

Česká republika, rovnako ako väčšina krajín chráni svoje kultúrne dedičstvo s cieľom zachovať a sprístupniť ho verejnosti. Jeho ochrana je vo verejnom záujme, ktorý je deklarovaný v preambule Ústavy Českej republiky<sup>1</sup> (ďalej

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

iba Ústava) a následne aj v čl. 34 ods. 2 Listiny základných práv a svobod (ďalej iba LZPS).<sup>2</sup> Kým prvý dokument hovorí o spoločnom odhodlaní strážiť a rozvíjať zdedené kultúrne bohatstvo, druhý hovorí o tom, že k tomuto bohatstvu je prístup zabezpečený na základe zákona.

Pri interpretácii daného práva je v prvom rade potrebné sa zamyslieť nad obsahom pojmu prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Podľa obdobného práva Všeobecnej deklarácie ľudských práv sa jedná o právo slobodne sa účastniť kultúrneho života spoločnosti, užívať plody umenia a podieľať sa na vedec- kom pokroku a jeho výt'azkoch.<sup>3</sup> Ako interpretuje Kratochvíl, účelom práva je zabezpečiť každému prístup ku kultúre komunity. Kultúrou sa rozumie napríklad spôsob života, jazyk, literatúra, hudba, náboženstvo, rituály, cere- mónie, šport, prírodné a človekom vytvorené prostredie, jedlo, umenie, oblečenie či zvyky a tradície. Podľa Kratochvíla je navyše zreteľným preja- vom tohto práva povinnosť ochraňovať kultúrne pamiatky a zaistiť verej- nosti prístup k nim.<sup>4</sup>

S ohľadom na zameranie príspevku je práve tento aspekt práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu najdôležitejší. Tu je tiež potrebné poznamenať, že sa na prvý pohľad jedná o dve samostatné záležitosti – ochrana kultúr- nych pamiatok a prístup k nim. Okrem samotnej preambule však Ústava ani LZPS žiadne ďalšie ustanovenia ochrane pamiatok nededikujú, je preto veľmi pravdepodobné, že je naozaj vtelené do práva na prístup ku kultúr- nemu bohatstvu. Tento výklad podporuje aj v praxi veľmi úzke prepojenie oboch aspektov – bez ochrany kultúrnych pamiatok nebude k čomu zabez- pečovať prístup a naopak, bez možnosti prístupu verejnosti, nemá ochrana kultúrnych pamiatok vo verejnom záujme zmysel. Pre potreby tohto prí- spevku interpretuje autor právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu v tomto širšom význame.

Ustanovenia ústavných predpisov vo svojej všeobecnosti tradične nepri- nášajú odpovede na konkrétne otázky ich naplňovania, iba definujú hlavný zámer. Preto je nutné sa prísť pri bližšom rozbere.

<sup>2</sup> Usnesení č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základných práv a svobod jako součásti ústav- ního pořádku ČR.

<sup>3</sup> Všeobecná deklaráce lidských práv. In: *CODEXIS* [právní informační systém].

<sup>4</sup> KRATOCHVÍL, J. Právo na přístup ke kulturnímu bohatství. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 505–506.

Jednou z prvých otázok tak je, komu sú dané ustanovenia, resp. práva a slobody určené, teda kto je ich nositeľom či osobou oprávnenou. V prípade niektorých práv môže byť cieľová skupina určitého práva zúžená, typicky sa jedná napríklad o práva občianske, ktoré sú viazané na status štátneho občana. V ostatných prípadoch je veľakrát už z formulácie ustanovenia zrejmé, že je pravé určené naozaj všetkým ľuďom („každý má právo.“).<sup>5</sup> V prípade prístupu ku kultúrnemu bohatstvu predmetné ustanovenie osobnú pôsobnosť nezuzuje, ani nepoužíva pojem „každý“, z povahy veci však možno odvodzovať, že je toto právo určené všetkým a to vrátane cudzincov.<sup>6</sup>

Oproti nositeľom stoja adresáti. Tým hlavným je samozrejme štát, ako základný subjekt verejnej moci. Štát je povinný základné práva rešpektovať, chrániť a napĺňať. S postupným nárastom počtu verejnoprávných korporácií rástol aj počet adresátov, dnes do tejto skupiny patria napríklad subjekty územnej či záujmovej samosprávy vykonávajúce verejnú moc. Do istej miery je možné za adresáta považovať aj každú súkromnú osobu, ktorá by sa mala správať tak, aby práva ostatných nenarušovala. Ich ochrana však aj tak leží na pleciach štátu, preto sú títo adresáti horizontálneho pôsobenia základných práv niekedy označovaný za adresátov sprostredkovaných.<sup>7</sup> Za adresáta, ktorý má prístup ku kultúrnemu bohatstvu zabezpečovať bude v tejto práci považovaný primárne štát, ktorý (hlavne) legislatívnou činnosťou možnosti prístupu zabezpečuje.

Ďalšou otázkou je posúdenie absolútnosti a relatívnosti práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Absolútnymi právami sú tie práva, ktorých narušenie nie je prípustné a nie je legitimizovateľné. Relatívne práva je však možné obmedziť a to tradične v prípade, že sa dostávajú do kolízie s iným základným právom. Posúdenie týchto kolízií je individuálne a to za účelom ich správneho vyváženía a optimalizácie.<sup>8</sup> Právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu je právom relatívnym – ako ukážu ďalšie kapitoly, toto právo

<sup>5</sup> KRATOCHVÍL, op. cit., s. 62.

<sup>6</sup> MORAVEC, O. Čl. 34 Právo na ochranu výsledků tvůrčí duševní činnosti. In: HUSSEINI, F. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 962, bod 11.

<sup>7</sup> KRATOCHVÍL, op. cit., s. 69–71.

<sup>8</sup> *Ibid.*, s. 76.

so do kolízie dostáva napríklad s právom vlastniť majetok. Úlohou predloženého textu je okrem iného posúdiť aj túto kolíziu a vyhodnotiť, akým spôsobom a s akým úspechom ju zákonodarca rieši.

### 3 Komu kultúrne dedičstvo prináleží?

Úlohou práva na prístup ku kultúrnemu dedičstvu, je umožniť každému bez rozdielu toto dedičstvo „konzumovať“. Akým spôsobom je tento prístup zabezpečený a hrá v tejto problematike rolu to, komu kultúrne dedičstvo patrí? V praxi vidieť, že prístup k českému kultúrnemu dedičstvu majú aj cudzinci a rovnako občania Českej republiky majú možnosť prístupovať ku kultúrnemu dedičstvu v zahraničí. Javí sa teda, že v tejto základnej rovine je predmetné právo zabezpečené dostatočne.

Autor príspevku však má za to, že pri hodnotení uplatňovania tohto práva sa nemožno obmedziť výhradne na posúdenie či prístup zabezpečený je, alebo nie je. Rovnako dôležité je posudzovať akým spôsobom je vhodné tento prístup zabezpečiť a aký objem kultúrneho dedičstva by mal byť verejnosti prístupný. Odpovede na tieto otázky by mali tvoriť základné premisy, na ktorých bude pamiatková starostlivosť stáť a z ktorých bude vychádzať. Práve pri ich zodpovedaní je zjavné, že jednotlivé krajiny k umožneniu prístupu verejnosti prístupujú odlišne. Výsledky sa napriek tomu môžu zdať podobné. Hlavné rozdiely možno vidieť v definícii chránených statkov, úprave vlastníckeho práva či starostlivosti o pamiatky. Kým v Českej republike zásadne neprebíha dlhodobá diskusia o koncepčných prístupoch k pamiatkovej starostlivosti, problematika vlastníctva a uloženia kultúrneho dedičstva je v zahraničí podrobovaná rozsiahlej odbornej debate. Jej účelom je dospieť k záveru, akým spôsobom najvhodnejšie zabezpečiť prístup ku kultúrnemu dedičstvu nie len jednotlivcom, ale aj kultúrnym skupinám či celým národom. Profesor Young do debaty prispel definíciou štyroch skupín kandidátov na právoplatného vlastníka nálezov – jednotlivci, kultúrne skupiny, národy a ľudstvo ako celok.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> YOUNG, J.O. Cultures and the ownership of archaeological finds. In: SCARRE, C., SCARRE, G. *The ethics of archaeology. Philosophical perspectives on archaeological practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 15–16.



### 3.1 Súkromné vlastníctvo

Pod pojmom jednotlivca Young nevníma iba osoby fyzické, ale aj osoby právnické. Vhodnejšie než „vlastníctvo jednotlivca“ je preto používať formuláciu „súkromné vlastníctvo“. V rámci fyzických osôb vo výpočte uvádza v prvom rade hľadačov archeologických nálezov, ale tiež osoby, ktoré tieto nálezy kupujú. Pod právnickými osobami si Young predstavuje primárne múzeá a iné podobné inštitúcie.<sup>10</sup> Ako obhajobu nároku hľadačov na vlastnícke právo k nálezom nimi nájdeným, Young používa skutočnosť, že títo hľadači svojou aktivitou pre spoločnosť vykonávajú významnú službu, za ktorú by mali byť kompenzovaní. Ak by zákonodarca zvolil iný model vlastníckych práv, mali by byť hľadači kompenzovaní odlišným spôsobom. Nedocenenie ich prínosu totiž môže viesť k strate záujmu o zverejňovanie nálezov a ochranu archeologického dedičstva.<sup>11</sup> Postoj odbornej verejnosti k prínosu hľadačov však nie je takto jednoznačný.

V praxi tento model nemá veľké uplatnenie – veľká časť archeologických nálezov je väčšinou majetkom verejným. Ako dokladá Sklenář pri exkurze do vývoja pamiatkovej starostlivosti na území dnešnej Českej republiky, práve snaha o ochranu a sprístupnenie kultúrneho dedičstva verejnosti viedli k postupnému obmedzovaniu súkromného vlastníctva.<sup>12</sup> Dôvody sú pochopiteľné – posilnenie súkromného záujmu väčšinou znamená potlačenie toho verejného, teda prístupu zvyšku verejnosti. Takáto strata jednotlivých nálezov sa môže zdať zanedbateľná, avšak ad absurdum by tento prístup mohol znamenať, že pre verejnosť nebudú existovať celé archeologické zbierky.<sup>13</sup> Voľnejší prístup v súlade s tradíciou common law aplikuje napríklad Spojené kráľovstvo, ktoré si nárokuje iba vlastníctvo tzv. pokladov a predmety, ktoré do tejto definície nespádajú, môžu byť predmetom súkromného vlastníctva.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Ibid., s. 15.

<sup>11</sup> Ibid., s. 30, 31.

<sup>12</sup> SKLENÁŘ, K. Vývoj péče o archeologické památky v českých zemích do roku 1989. I. sv. 65. *Sborník Národního muzea v Praze. Ř. A, H.* Praha: Národní muzeum, 1938-.

<sup>13</sup> Bližšie k problematike vlastníctva huteľných nálezov viď kapitola 5.1.

<sup>14</sup> K problematike viď napr. ANTAL, R. Vlastníctvo a ochrana huteľných archeologických nálezov. *Zprávy památkové péče.* Praha: Národní památkový ústav, 2020, roč. 80, č. 3–4, s. 378–384.

Zároveň je potrebné zmieniť, že prístup napr. Britského múzea v Londýne a ďalších, sa v priebehu času mení. V sedemdesiatych rokoch múzea preberali, skúmali a vystavovali nelegálne zbierky (a teda umožňovali prístup ku kultúrnemu dedičstvu ako laickej tak odbornej verejnosti) s tým, že sa jedná o významné pamiatky, ktoré by nemali byť ignorované. Postupne však začala byť táto prax považovaná za neetickú a neakceptovateľnú, kvôli tomu, že tak dochádza k legalizácii nelegálnych archeologických výskumov.<sup>15</sup> Tento vývoj ukazuje, ako dôležité je jednoznačne zodpovedať otázky, aké súčasti kultúrneho dedičstva chrániť a za akých podmienok (a za akú cenu?) k nim umožniť prístup. Zodpovedanie týchto otázok by však nemalo prislúchať jednotlivým múzeám, ale zákonodarcovi.

### 3.2 Vlastníctvo kultúrnej skupiny a národa

Model, kedy by vlastníkom boli príslušníci určitej kultúrnej skupiny, nemusí byť vo svojej podstate zlý, v stredoeurópskom priestore by však vo vzťahu k archeologickému dedičstvu veľké uplatnenie pravdepodobne nenašiel. Význam tohto prístupu sa prejaví skôr u krajín, kde majú kultúrne skupiny stále výrazné postavenie. Ako príklad možno uviesť napríklad skupiny pôvodného obyvateľstva v Severnej Amerike.<sup>16</sup> Uplatnením tohto prístupu je napríklad americký zákon „*Native American Graves Protection and Repatriation Act*“ o repatriácii a o ochrane hrobov pôvodného amerického obyvateľstva. Na základe tohto predpisu sú kmeňom navracané predmety, ktoré boli kedysi individuálnym vlastníctvom ich príslušníkov.<sup>17</sup>

Model národného vlastníctva je relatívne bežný ako v Európe, tak aj v ďalších krajinách. V rámci štátov, ktoré sú dotknuté textom príspevku, sem patrí Česká a Slovenská republika a čiastočne tiež Spojené kráľovstvo. Konkrétne podoba majetkových práv sa v týchto krajinách však líši. Napriek tomu, že je tento model reflektovaný právnou úpravou mnohých krajín, podľa niektorých autorov dnes stráca svoje opodstatnenie. Napríklad Boardman

<sup>15</sup> JONES, M. Restitution. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 157.

<sup>16</sup> V našom prostredí možno takto jednoznačne identifikovať asi len rómsku kultúru, ktorá sa však v archeologických prameňoch zatiaľ zásadnejšie neprejavuje.

<sup>17</sup> BROWN, M. F. The possibilities and Perils of Heritage Management. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 177.

tvrdí, že genetické a kultúrne väzby moderných národov na minulé kultúry sú dnes minimálne.<sup>18</sup> Čím staršie je dotknuté obdobie, tým sú väzby slabšie. Naopak čím sú objekty kultúrneho dedičstva mladšie, tým sú väzby k dnešnému obyvateľstvu silnejšie. Boardman hovorí že používanie pojmu „národné dedičstvo“ môže viesť k zbytočným komplikáciám, za vhodnejšie považuje termíny globálne dedičstvo, dedičstvo ľudstva,<sup>19</sup> či len proste dedičstvo.<sup>20</sup>

K modelu národného vlastníctva inklinujú aj niektoré medzinárodné dohody. Jednou z nich je napríklad Dohovor o opatreniach na zákaz a zamedzenie nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov, ktorého cieľom je zamedziť nelegálny pohyb súčastí kultúrneho dedičstva. Preambula síce zdôrazňuje potrebu prístupu ku kultúrnemu dedičstvu aj za hranicami štátov pôvodu s tým, že výmena statkov prehľbuje poznanie ľudskej civilizácie, obohacuje kultúrny život a vzbudzuje vzájomnú úctu, zdôrazňuje však aj povinnosť štátov chrániť kultúrne statky na svojom území.<sup>21</sup>

### 3.3 Svetové dedičstvo

Model vlastníckeho práva ľudstva ako celku je posledným z konceptov, ktoré Young predstavuje. Tento prístup sa nejaví ako prínosný z hľadiska praktických otázok ochrany archeologického dedičstva a v rámci vnútroštátnych noriem je nevídaný. Pre ochranu konkrétnych nálezov však takýto koncept nemôže byť dostatočný, lebo nerieši otázku držby nálezov a špecifiká ich ochrany. Významný sa však stáva pri diskusii o repatriácii súčastí archeologického dedičstva, ktorá tiež veľmi úzko súvisí s prístupom určitých skupín obyvateľstva. V praxi tento prístup k archeologickým nálezom akcentujú niektoré medzinárodné zmluvy.

<sup>18</sup> BOARDMAN, J. „National Heritage and Scholarship. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 132.

<sup>19</sup> „global heritage, heritage of man“.

<sup>20</sup> BOARDMAN, op. cit., s. 131.

<sup>21</sup> Vyhláška Ministra zahraničných věcí č. 15/1980 Sb. o Úmluvě o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků. In: CODEXIS [právní informační systém], Preambula.

Dohovor na ochranu kultúrnych statkov počas ozbrojeného konfliktu a Protokolu k nemu, ratifikovaný v roku 1957 slúži na zabezpečenie ochrany pri ozbrojených konfliktoch. Dôvodom je mimo iné rozvoj vojnej techniky, ktorý kultúrne dedičstvo čím ďalej, tým viac ohrozuje. Dohovor vníma dedičstvo ako dedičstvo svetové, resp. celého ľudstva a to bez ohľadu na to, ktorému národu kultúrne statky patria.<sup>22</sup> Dohovor tak rozlišuje otázku toho, komu dedičstvo ako celok prináleží a kto má reálne vlastnícke právo jednotlivým chráneným statkom. Obdobne vníma kultúrne dedičstvo aj Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva, ktorý hovorí, že zničenie ktorejkoľvek položky kultúrneho dedičstva predstavuje nenahraditeľné ochudobnenie dedičstva všetkých národov sveta, a tiež zdôrazňuje potrebu ochrániť toto špecifické vlastníctvo, nech už náleží akémukoľvek národu.<sup>23</sup> Dohovor hlavne v čl. 4 a 5 opakovane zdôrazňuje potrebu prezentácie dedičstva verejnosti a vo všeobecnej rovine aj uvádza, akými spôsobmi tento cieľ dosiahnuť.<sup>24</sup> Oba uvedené dokumenty tak berú na vedomie, že jednotlivé kultúrne statky prináležia národom (a vlastnícke právo je riešené vnútroštátnym normami), kultúrne dedičstvo ako celok však vnímajú ako spoločné celému ľudstvu, čo ich oprávňuje chrániť ho v podstate na celom svete.<sup>25</sup>

## 4 Princípy pamiatkovej starostlivosti

Pri zvažovaní, akým spôsobom zabezpečiť prístup ku kultúrnemu dedičstvu, je vhodné okrem vlastníckeho práva zväziť aj princípy pamiatkovej starostlivosti. Young definuje tri:

1. V prvom rade ide o **princíp ochrany a údržby nálezov**. Pri otázke komu by mali nálezy náležať a kde by mali byť uložené, by mal zákonodarca zväziť, kto je najschopnejší sa o nálezy adekvátne postarať. Rôzne druhy nálezov a materiálov vyžadujú odlišné a niekedy veľmi

<sup>22</sup> Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 94/1958 Sb. o Úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu a Protokolu k ní. In: *CODEXIS* [právní informační systém], Preambula.

<sup>23</sup> Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb. o Úmluvě o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. In: *CODEXIS* [právní informační systém], Preambula.

<sup>24</sup> *Ibid.*, čl. 4 a 5.

<sup>25</sup> *Ibid.*, čl. 6.

špecifické postupy na ich konzerváciu a údržbu. Je pravdepodobné, že nie všetky, hlavne fyzické, osoby by takejto ochrany a údržby boli schopné. Zákonodarca by pri úprave uloženia nálezov mal zohľadňovať aj tieto skutočnosti.

2. V druhom rade je dôležitý samotný **princíp prístupu verejnosti** a to ako odbornej, tak aj laickej. Keďže je ochrana kultúrneho dedičstva vo väčšine krajín verejným záujmom, mal by držať archeologické nálezy ten, kto dokáže umožniť rovný prístup k nim. Vo vzťahu k laickej verejnosti možno zdôrazniť napríklad edukatívny a popularizačný význam prístupu, v prípade verejnosti odbornej treba zmieniť primárne bádateľské, výskumné záujmy, pre ktorých naplnenie je prístup k nálezom nevyhnutný. V 21. storočí však nemusí pod pojem prístupu spadať iba prezentácia v múzeách či literatúre, ale dnes aj čím ďalej tým populárnejšie online výstavy či napríklad prezentácia 3D modelov významných nálezov.
3. Nemenej dôležitým by mal byť **princíp integrity**. Tento princíp má za úlohu zabrániť zníženiu hodnoty nálezov tým, že budú od seba rozdelené, čím sa pretrhnú ich súvislosti. Jednotlivé nálezy totiž neposkytujú informácie iba samostatne, ale (a to predovšetkým) aj vo vzájomných súvislostiach. Nálezové celky by mali byť uložené pohromade tak, aby bola zachovaná ich kultúrohistorická a prípadne aj estetická hodnota.<sup>26</sup>

Tieto teoretické princípy by mali byť jedným zo zásadných faktorov pri rozhodovaní, ktorým smerom sa pri ochrane archeologických nálezov ubrať. Čiastočne ich reflektuje aj takzvaný Maltský dohovor, ktorý uvádza všeobecné opatrenia pre ochranu európskeho archeologického dedičstva.<sup>27</sup> Dohovor apeluje na ochranu dedičstva za účelom jeho zachovania<sup>28</sup> a zabezpečenia prístupu ako odbornej,<sup>29</sup> tak aj laickej<sup>30</sup> verejnosti vnútri štátu aj na medzinárodnej úrovni.<sup>31</sup> Podľa Dohovoru o opatreniach na zákaz

<sup>26</sup> YOUNG, op. cit., s. 28–30.

<sup>27</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb.m.s. o Úmluvě o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované). In: *CODEXIS* [právní informační systém], Preambula.

<sup>28</sup> *Ibid.*, čl. 2.

<sup>29</sup> *Ibid.*, čl. 7.

<sup>30</sup> *Ibid.*, čl. 9.

<sup>31</sup> *Ibid.*, čl. 8.

a zamedzenie nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov je nelegálny vývoz, dovoz a prevod kultúrnych statkov jednou z hlavných príčin ochudobňovania kultúrneho dedičstva.<sup>32</sup> V snahe eliminovať tieto aktivity je tak dohovor príkladným zosobnením všetkých troch princípov – ochrany a údržby, prístupu aj integrity – a to na území štátu pôvodu chráneného statku.

Ako bolo uvedené, z hľadiska ochrany konkrétnych nálezov nie je koncept svetového dedičstva dostatočný. Belcher napríklad poukazuje na fakt, že ani u objektov zo zoznamu lokalít svetového dedičstva UNESCO, nemá táto organizácia reálny dosah na ich ochranu. Dôvodom sú napríklad práve súkromné záujmy vlastníkov pozemkov či nehnuteľností.<sup>33</sup>

Vo vzájomnom rozpore môžu byť koncepty dedičstva ako svetového, národného, alebo dedičstva kultúrnej skupiny. Napríklad tzv. Elginove mramory uložené dnes v Britskom múzeu v Londýne boli z Atén vyvezené Lordom Elginom na základe dohody s tureckými autoritami, ktoré územie v danom období spravovali.<sup>34</sup> Grécko tak dnes primárne neargumentuje vlastníckym právom k nálezom, v osemdesiatych rokoch bolo dokonca ochotné pripustiť vlastnícke právo Spojeného kráľovstva,<sup>35</sup> ale princípmi integrity a ochrany a údržby. Gréci majú za to, že je nevyhnutné, aby sa mramory znovu spojili s mestom, z ktorého pochádzajú a na ktorom o ne bude adekvátne postarané.<sup>36</sup>

Podľa Boardmana, by však mramory už tak či tak na Parthenóne umiestnené neboli, ich prítomnosť v Londýne oproti tomu významne formuje rozvoj vedy a vzdelávania širokej verejnosti z celého sveta.<sup>37</sup> V zásade tak tvrdí, že ponechanie Elginových mramorov v Londýne zabezpečuje lepši a komplexnejší prístup ku gréckemu kultúrnemu dedičstvu, ktoré je tak možné

<sup>32</sup> Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1980 Sb. o Úmluvě o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastníctví kulturních statků. In: *CODEXIS* [právní informační systém], čl. 2.

<sup>33</sup> BELCHER, G. Values in World Heritage Sites. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 183.

<sup>34</sup> LEAMAN, O. Who guards the guardians? In: SCARRE, C., SCARRE, G. *The ethics of archaeology. Philosophical perspectives on archaeological practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 33.

<sup>35</sup> JONES, op. cit., s. 165.

<sup>36</sup> LEAMAN, op. cit., s. 33.

<sup>37</sup> BOARDMAN, op. cit., s. 133.

„konzumovat“ aj za hranicami dnešného Grécka.<sup>38</sup> V súlade s poukazom na slabé etnické a kultúrne väzby dnešného a minulého obyvateľstva navyiac Leaman spochybňuje oprávnenosť nároku Grékov ako kultúrnej skupiny, keď tvrdí, že mramory už nemajú pôvodný kultúrny a náboženský význam. Podľa Leamana sa jedná o otázku ako právnu, tak morálnu – kto má právo vlastniť čo? Kto má právo vlastniť časti kultúrneho dedičstva a tým de facto obmedzovať prístup verejnosti k nim? Znamenala by repatriácia Elginových mramorov obmedzenie prístupu verejnosti ku kultúrnemu dedičstvu v takej miere, že je neakceptovateľná? Argumentácia britských autorov je samozrejme do veľkej miery účelová, istá vnútorná logika sa jej ale odopierať nedá. V praxi to však proti sebe stavia dva princípy – princíp integrity a princíp prístupu, pričom len jeden z nich je všeobecne akceptovaným ľudským právom.

Národné vlastníctvo by malo bez problémov zabezpečovať rešpektovanie princípu ochrany a údržby a do veľkej miery aj princípu prístupu verejnosti – tieto predmety sú tradične uložené v múzeách a iných podobných inštitúciách. Princíp integrity by mal byť v zásade tiež garantovaný – ak sú všetky nálezy majetkom národa, resp. štátu, nemal by byť problém uložiť nálezy spoločne tak, aby neboli porušené ich vzájomné vzťahy.

Na území bývalého Československa je tento prístup aplikovaný už od čias Rakúsko-Uhorska, aj keď v tejto dobe bola motivácia za zhromažďovaním cenných predmetov skôr ekonomická. Sklenář poukazuje na to, že postupom času sa pozornosť presúva skôr na kultúrnohistorickú hodnotu archeologických predmetov, následne sa objavuje snaha zachovať ich v múzeách vo verejnom záujme.<sup>39</sup> Na túto tradíciu nadväzuje aj aktuálna právna úprava, v Českej republike je totiž väčšina hnutelných nálezov vlastníctvom krajov.

Súkromné vlastníctvo nutne nemusí byť v rozpore s uvedenými princípmi, jednotliviec, teda fyzická alebo právnická osoba totiž nemajúc strach z prípadných postihov môže svoje nálezy zverejniť a teda umožniť prístup verejnosti k nim. Toto rozhodnutie je však zásadne na vlastníčkovi a štát tak

<sup>38</sup> Rovnaký efekt je však možné zabezpečiť aj inými spôsobmi, problematike vývozu archeologických nálezov za účelom vystavovania bude tiež venovaná pozornosť v nasledujúcich kapitolách.

<sup>39</sup> SKLENÁŘ, op. cit., s. 29.

správu prístupu nemá plne pod kontrolou. Otázna je tiež miera ochrany a údržby nálezov. Tá nemusí byť u fyzických osôb dostatočná. Rovnako môže byť ohrozený princíp integrity, amatérski hľadači totiž nemusia vždy odhaliť kompletne nálezové celky, prípadne nálezy spolu súvisiace môžu byť vlastníctvom odlišných osôb. Kultúrne dedičstvo tak veľmi pravdepodobne nie je možné prezentovať ucelene a jeho hodnota je tak ohrozená.

## 5 Vnútroštátne predpisy zabezpečujúce prístup k archeologickému kultúrnemu dedičstvu

Hlavným predpisom, ktorý slúži na ochranu archeologického dedičstva je zákon č. 20/1987 Sb. o štátní památkové péči, v znení neskorších predpisov. Vo vzťahu špecificky k archeologickému dedičstvu upravuje hlavne problematiku vykonávania archeologických výskumov a k tomu oprávnených organizácií, poskytuje však aj úpravu archeologických nálezov a nakladania s nimi. Podľa zákona je archeologickým nálezom „*věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí.*“<sup>40</sup> Zákon v definícii nerozlišuje medzi nálezmi hnutelnými a nehnuteľnými, pozornosť bude ale venovaná len prvej skupine.

Hnuteľné archeologické nálezy sú v základnom režime majetkom kraja, za špecifických okolností môžu byť aj majetkom štátu či obce.<sup>41</sup> Ďalej zákon stanovuje, že nálezy sa ukladajú v múzeu zriadenom majiteľom nálezov,<sup>42</sup> čím by mal byť prakticky zabezpečený aj prístup verejnosti k nim. Zákon však už neuvádza, akým spôsobom majú byť nálezy do múzea predané, akým spôsobom majú byť do tejto doby ošetrené a ani náležitosti ich uloženia či prezentácie v danom múzeu.

Pokiaľ ide o náležitosti starostlivosti o nálezy do uloženia v múzeu, problematiku riešia dohody medzi Akadémiou vied Českej republiky a organizáciami oprávnenými vykonávať archeologické výskumy.<sup>43</sup> Podľa týchto

<sup>40</sup> Zákon č. 20/1987 Sb. o štátní památkové péči, § 23 ods. 1.

<sup>41</sup> Ibid., § 23a ods. 3.

<sup>42</sup> V prípade obcí sa môže jednáť aj o múzeum zriadené inou obcou či krajom, nálezy, ktoré sú majetkom štátu sa ukladajú v múzeách zriadených Ministerstvom kultúry alebo iných štátnych organizáciách a organizačných zložkách štátu.

<sup>43</sup> Zákon č. 20/1987 Sb. o štátní památkové péči, § 21 ods. 2.



dohôd<sup>44</sup> je oprávnená organizácia do predania nálezov povinná zaistiť uloženie nálezov tak, aby nedošlo k ich poškodeniu, strate či znehodnoteniu ich vypovedacej hodnoty. Organizácia je tiež povinná sprístupniť nálezy spolu s ich dokumentáciu na kontrolu zástupcovi Archeologického ústavu. Keďže zákon podrobnejšie problematiku neupravuje, hrozí, že nálezy nebudú ošetrované a uložené takým spôsobom, že dôjde k ich poškodeniu.

Najväčšie množstvo archeologických nálezov pochádza priamo z archeologických (záchranných) výskumov. Pri veľkých developerských projektoch, ako je napríklad výstavba diaľnic, sa môže jednáť aj o stovky či tisíce dební nálezov. Celé toto množstvo musí byť v prvom rade správne ošetrované organizáciou, ktorá výskum vykonáva. Po jeho skončení a spracovaní majú byť tieto nálezy predané vlastníkovi. Nie vždy však k tomu dochádza bez problémov. Nedostatky sa môžu objavovať ako na strane organizácie vykonávajúcej výskum, tak aj na strane vlastníka. Problémy na strane archeologickej organizácie mala riešiť legislatívna aktivita Pardubického kraja, ktorý v niektorých prípadoch neodbrzal nálezy ani z výskumov z roku 2014. Novela zákona mala umožniť krajom nálezy lepšie kontrolovať a nariadením upravovať náležitosti dočasnej starostlivosti a ich predávania.<sup>45</sup> K realizácii tejto myšlienky zatiaľ nedošlo. Druhým problémom sú častokrát nedostatočné kapacity na strane kraja, ktorý tak nálezy nepreberá a neuskladňuje. V niektorých regiónoch sa jedná o dlhodobý problém, ktorý organizácie vykonávajúce výskumy nie sú schopné vyriešiť.<sup>46</sup>

Či už je problém na jednej, alebo na druhej strane, výsledok je taký, že mnohé archeologické nálezy nie sú uložené tam, kde by podľa zákona uložené byť mali, čím sa nepochybne zvyšuje riziko ich poškodenia, zároveň

<sup>44</sup> Vyplyva z čl. III ods. 7 vzoru dohody.

<sup>45</sup> Vid' napr. Pardubický kraj přichází se zákonodárnou iniciativou týkající se archeologických nálezů. *Kurzy.cz* [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/631949-pardubicky-kraj-prichazi-se-zakonodarnou-iniciativou-tykajici-se-archeologickych-nalezu/>; Zámer kraja bol odbornej verejnosti prezentovaný na konferencii Senátu Parlamentu České republiky–Památková legislativa v České republice–praxe a výhledy, Návrh novely přešel připomienkovaním Ministerstva kultury ČR a Archeologických ústavov AV ČR.

<sup>46</sup> Autor z praxe pozná organizácie, ktoré stále na vlastné náklady skladujú nálezy do roku 2006 (niekedy až do roku 1996). Dôvodom sú nedostatočné kapacity v depozitároch daného kraja. Vlastník nálezov vec v zásade nerieši, všetky náklady za starostlivosť o nálezy tak idú za organizáciou oprávnenou vykonávať archeologické výskumy.

je tiež znemožnený prístup laickej verejnosti k nim.<sup>47</sup> Odborná verejnosť má našťastie relatívne voľný prístup k výsledkom výskumov, vedecké bádanie preto nie je významnejšie obmedzené.

Pokiaľ ide o nálezy učinené verejnosťou, Česká republika sa dnes ubera podobným smerom, ako väčšina krajín na západ od nás. Nakoľko činnosť verejnosti nie je možné úplne eliminovať,<sup>48</sup> väčšina krajín vytvára nástroje na evidenciu a zdieľanie nálezov takéhoto pôvodu. Základný princíp je väčšinou rovnaký – nálezca archeologický nález zdokumentuje a dáta zdieľa v danom digitálnom nástroji. Po spracovaní odborníkom je nález zverejnený v online prostredí, kde je dostupný verejnosti. Tá laická má väčšinou prístup iba k základným údajom, skrytá je napríklad informácia o presnom mieste nálezu.<sup>49</sup> Oproti tomu, odborná verejnosť má k dispozícii väčší, niekedy kompletný objem dát tak, aby nedochádzalo k obmedzeniu vedeckého bádania. Touto cestou sa dnes v zahraničí ubera napríklad Spojené kráľovstvo, Fínsko či krajiny Beneluxu. Archeologické ústavy AV ČR spustili obdobný systém evidencie nálezov v roku 2021.<sup>50</sup>

Digitálne nástroje majú nie len evidovať prvky archeologického dedičstva a umožňovať ďalšie vedecké bádanie (a teda zabezpečiť prístup odbornej verejnosti), prezentácia v online priestore zabezpečuje jednoduchý prístup aj laickej verejnosti. Tento spôsob prezentácie má navyše hľadačov motivovať k spolupráci s tým, že môžu svoje výsledky zdieľať ďalej. V opačnom prípade totiž ich nálezy väčšinou skončia v súkromných zbierkach alebo na čiernom trhu, čím je možnosť prístupu zvyšku verejnosti definitívne odopretá. Je však potrebné poznamenať, že otázka aplikácie takejto spolupráce reprezentuje v podstate rovnakú dilemu, akú riešili britské múzea v súvislosti so súkromnými zbierkami (viď kapitola 3.1).

<sup>47</sup> Autor na výskumoch, ktoré viedol, pre verejnosť organizoval viacero exkurzií a dní otvorených dverí, keby bolo archeologické dedičstvo verejne prístupné. Na exhibíciách múzeí zriaďovaných vlastníkom sa však tieto (a ani mnohé ďalšie) výskumy neprejavili, nakoľko stále nedošlo k predaniu nálezov.

<sup>48</sup> K problematike viď napr. ANTAL, R. Právna úprava a prax hľadania archeologických nálezov v Česku a na Slovensku. *Správni právo*. Praha: Ministerstvo vnútra ČR, 2020, roč. LIII, č. 8, s. 419–434.

<sup>49</sup> Ide o snahu predchádzať ďalším neodborným zásahom do archeologických situácií.

<sup>50</sup> AMČR-PAS. Portál amatérskych spolupracovníkov a evidence samostatných nálezů. *Archeologická mapa České republiky* [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://amcr-info.aiscr.cz/?page=pas>

Problematika samotného uloženia nálezov je upravená v zákone č. 122/000 Sb. o ochrane sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů, v znení neskorších predpisov. Podľa § 9 je vlastník povinný napríklad

- zbierky chrániť pred krádežou, vlámaním, poškodením,
- zabezpečiť preparáciu, konzervovanie a reštaurovanie za účelom trvalého zachovania či
- **umožniť prístupnenie zbierky verejnosti pre študijné a vedecké účely vystavovaním, predvádzaním vzhľadu a funkcie či zapožičiavaním v rámci tuzemska aj zahraničia.**<sup>51</sup>

Adekvátny prístup má zabezpečiť aj dodržiavanie štandardov územnej, časovej, ekonomickej a fyzickej dostupnosti. Tieto štandardy sa prejavujú napríklad v primeranej sieti poskytovateľov, otváracjej dobe, v poskytovaní zľavneného, skupinového či voľného vstupného a tiež v odstraňovaní bariér pre osoby s obmedzenou schopnosťou pohybu či orientácie.<sup>52</sup>

## 5.1 Predaj archeologických nálezov a ich vývoz za účelom vystavenia

Kým zákon o státní památkové péči upravuje primárne ochranu a prístup k archeologickému dedičstvu na území České republiky, zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, v znení neskorších predpisov cieli aj na problematiku prístupu v zahraničí. Tento zákon stanovuje podmienky, za ktorých je predmety kultúrnej hodnoty možné vyviezť či predať, pričom to je možné len na základe osvedčenia. Predmety z odboru archeológie určené na predaj sú upravené samostatne, musia byť opatrené osvedčením na trvalý vývoz.<sup>53</sup> Osvedčenie predmetom archeologickej povahy vydávajú Národné múzeum, Moravské zemské muzeum v Brne a Slezské zemské muzeum.<sup>54</sup>

Samostatná úprava sa venuje vývozu zbierok evidovaných v centrálnej evidencii. Tie je možné za účelom vystavovania z územia České republiky vyviezť len na dobu určitú a na základe povolenia Ministerstva kultúry.

<sup>51</sup> Zákon č. 122/2000 Sb. o ochrane sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, § 9.

<sup>52</sup> Ibid., § 10a.

<sup>53</sup> Zákon č. 71/1994 Sb. o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, § 3.

<sup>54</sup> Ibid., Příloha II.

To povolenie vydá za predpokladu, že vývozom nebude ohrozená fyzická podstata zbierky či jednotlivých zbierkových predmetov a ak sú poskytnuté dostatočné právne záruky navrátenia zbierky do Českej republiky.<sup>55</sup> Právna úprava tak zabezpečuje dostatočné nástroje na umožnenie prístupu k archeologickému kultúrnemu dedičstvu aj v zahraničí.

## 6 Záver

Právo na prístup ku kultúrnemu dedičstvu je základným právom, pre ktorého naplnenie je potrebné jednak zabezpečiť jeho ochranu a jednak jeho prezentáciu. Ohľadne vhodných nástrojov pre dosiahnutie týchto cieľov prebieha v zahraničí plodná diskusia reflektujúca napríklad otázky vlastníctva či miesta uloženia archeologických nálezov. V Českej republike takáto diskusia absentuje, výsledkom čoho je skutočnosť, že síce časť archeologického dedičstva prístupná je, časť z neho však aktuálne ani nie je uložená v múzeách, do ktorých patrí. Veľká časť nových nálezov a poznatkov z posledných rokov tak ostáva verejnosti neprístupná. Čiastočný progres možno vidieť vo vzťahu k amatérskym hľadačom a prezentácii ich nálezov, nejedná sa však o výsledok aktivity zákonodarcu, ale skôr činnosti odbornej verejnosti, ktorá si uvedomuje potrebu situáciu riešiť.

Vzhľadom na veľký objem archeologických nálezov, ktoré nie sú verejnosti sprístupnené, sa natíska otázka, či by nemalo alebo nemohlo byť umožnené ich uloženie aj na iných než zákonom stanovených miestach. Za predpokladu, že verejné múzeá a iné inštitúcie sú kapacitne vytiažené a k zásadným obmenám expozícií nedochádza, dlhodobé uloženie nálezov napríklad v zahraničí alebo súkromných múzeách a zbierkach, by mohlo zlepšiť mieru prístupu verejnosti ku kultúrnemu dedičstvu bez toho, aby bolo toto kultúrne dedičstvo nutne ohrozené. Nakoniec možno hlavné myšlienky príspevku zjednodušiť do otázky, čo je viac v súlade s verejným záujmom na ochrane kultúrneho dedičstva a s právom verejnosti na prístup k nemu – „skrývanie“ nálezov pred zrakom verejnosti v depozitároch a skladoch, alebo umožnenie ich ukladania a vystavovania širšiemu okruhu inštitúcií ako u nás, tak v zahraničí?

<sup>55</sup> Zákon č. 122/2000 Sb. o ochrane sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, § 11 ods. 1 a 3.

Na záver však treba uviesť, že úlohou príspevku nie je kritizovať aktuálnu právnu úpravu, či ju vyhodnotiť ako a priori nevhodnú, ale skôr rozviriť debatu o premisách, na ktorých aktuálne pamiatková starostlivosť stojí, s cieľom naďalej zlepšovať ochranu a prístup k archeologickému kultúr-  
nemu dedičstvu.

## Literature

- AMČR-PAS. Portál amatérskych spolupracovníkov a evidence samostatných nálezů. *Archeologická mapa České republiky* [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://amcr-info.aiscr.cz/?page=pas>
- ANTAL, R. Právna úprava a prax hľadania archeologických nálezov v Česku a na Slovensku. *Správni právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2020, roč. LIII, č. 8, s. 419–434. ISSN 0139-6005.
- ANTAL, R. Vlastníctvo a ochrana hnuťelných archeologických nálezov. *Zprávy památkové péče*. Praha: Národní památkový ústav, 2020, roč. 80, č. 3–4, s. 378–384. ISSN 1210-5538.
- BELCHER, G. Values in World Heritage Sites. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 181–196. ISBN 978-1-78374-067-3.
- BOARDMAN, J. ‚National‘ Heritage and Scholarship. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 131–134. ISBN 978-1-78374-067-3.
- BROWN, M. F. The possibilities and Perils of Heritage Management. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 171–180. ISBN 978-1-78374-067-3.
- JONES, M. Restitution. In: SANDIS, C. *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*. Cambridge: Open Book Publishers, 2014, s. 149–168. ISBN 978-1-78374-067-3.
- KRATOCHVÍL, J. Právo na přístup ke kulturnímu bohatství. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s. ISBN 978-80-7502-128-1.
- LEAMAN, O. Who guards the guardians? In: SCARRE, C., SCARRE, G. *The ethics of archaeology. Philosophical perspectives on archaeological practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 32–45. ISBN 978-0-521-54942-4.

- MORAVEC O. Čl. 34 Právo na ochranu výsledků tvůrčí duševní činnosti. In: HUSSEINI, F. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 959–973. ISBN 978-80-7400-812-2.
- Pardubický kraj přichází se zákonodárnou iniciativou týkající se archeologických nálezů. *Kurzy.cz* [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/631949-pardubicky-kraj-prichazi-se-zakonodarnou-iniciativou-tykajici-se-archeologickych-nalezu/>
- Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb. o Úmluvě o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. In: *CODEXIS* [právní informační systém].
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb.m.s. o Úmluvě o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované). In: *CODEXIS* [právní informační systém].
- SKLENÁŘ, K. Vývoj péče o archeologické památky v českých zemích do roku 1989. I. sv. 65. *Sborník Národního musea v Praze. Ř. A, H*. Praha: Národní muzeum, 1938-. ISSN 0036-5335.
- Usnesení č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.
- Všeobecná deklarace lidských práv. In: *CODEXIS* [právní informační systém].
- Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 94/1958 Sb. o Úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu a Protokolu k ní. In: *CODEXIS* [právní informační systém].
- Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 15/1980 Sb. o Úmluvě o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků. In: *CODEXIS* [právní informační systém].
- YOUNG, J. O. Cultures and the ownership of archaeological finds. In: SCARRE, C., SCARRE, G. *The ethics of archaeology. Philosophical perspectives on archaeological practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 15–31. ISBN 978-0-521-54942-4.
- Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, v platném znění a v znění platném do 20. 8. 2008.

Zákon č. 71/1994 Sb. o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

Zákon č. 122/2000 Sb. o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

**Contact – e-mail**

*400496@mail.muni.cz; antal@arub.cz*

# ÚSTAVNĚPRÁVNÍ OCHRANA VOD A PRÁVO NA VODU

*Dominik Beránek*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

V článku se zabývám nedávnými legislativními snahami o zakotvení ústavní ochrany vod a práva na vodu. Nejprve za tím účelem zkoumám, jestli existuje univerzální lidské právo na vodu, na které by měla případná česká úprava navazovat. Následně stručně analyzuji jednotlivé legislativní snahy o ústavní ochranu vod a formulaci práva na vodu.

## **Keywords in original language**

Ochrana vod; právo na vodu; právo životního prostředí.

## **Abstract**

In this article, I discuss recent legislative efforts to enshrine constitutional protections for water and the right to water. To this end, I first examine whether there is a universal human right to water, which any potential Czech legislation should build upon. I then briefly analyse the various legislative efforts to constitutionally protect water and formalize the right to water.

## **Keywords**

Water Protection; Right to Water; Environmental Law.

## **1 Úvod**

V poslední době v České republice probíhá intenzivní diskuse o posílení ústavní ochrany vod a o ústavním zakotvení práva na vodu. Během uplynulých let byla předložena řada poslaneckých návrhů, které požadovaly výslovné zakotvení ústavněprávní ochrany vod i zakotvení práva na vodu. Oba požadavky spolu úzce souvisí, neboť ochrana vodních zdrojů je vnímána jako



jeden z nutných předpokladů efektivního zajištění pitné vody pro obyvatelstvo a zároveň zásobování pitnou vodou je jedním z hlavních důvodů ochrany vod. Kladu si v této souvislosti dvě otázky: 1) jestli existuje mezinárodně uznané právo na vodu, na které by měla česká úprava navazovat, a 2) jestli by navrhované změny byly způsobitelné přinést požadované výsledky jak v oblasti ochrany vody, tak i její dostupnosti.

## 2 Existuje univerzální základní lidské právo na vodu?

Nikdo nepochybuje, že voda je pro život nezbytná; jak pro život jednotlivce, tak pro celé lidské společenství i životní prostředí jako takové. Podle Organizace spojených národů (OSN) je pro aktivní a zdravý život člověka třeba počítat minimální roční potřebu vody přibližně 1 700 m<sup>3</sup>.<sup>1</sup> Není proto překvapením, že se postupem času začaly objevovat úvahy o formulaci základního práva na vodu – jestliže bez vody nelze vést zdravý a aktivní život, možná by se měla společnost postarat o její ochranu a obecnou dostupnost.

O právu na vodu jako specifickém základním lidském právu se mluví zpravidla až v posledních desetiletích, nicméně počátky lze nalézt již v prvních poválečných všeobecných lidskoprávních dokumentech. Nejde přitom o právo konkrétně vymezeného obsahu, jako spíše určení směru, kterým se má mezinárodní společenství ubírat.<sup>2</sup> S ohledem na účel, za kterým má být takové právo dovozováno, lze však za jeho minimální obsah patrně označit zajištění pitné vody v rozsahu potřebném pro důstojný život.<sup>3</sup>

Tak již Všeobecná deklarace lidských práv zmiňuje právo každého „na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt

1 UNESCO. *United Nations World Water Development Report 2003: Water for People Water for Life*. Barcelona, 2003, s. 10. ISBN 92-3-103881-8.

2 Podobně jako třeba u jiného v současnosti diskutovaného práva – práva na bydlení.

3 Tak rezoluce Valného shromáždění OSN č. 64/292 (k té viz dále) výslovně uznala „lidské právo na vodu a hygienu“ a uznala, čistá pitná voda a hygiena jsou nezbytné pro realizaci všech lidských práv. Cílem je vyčlenit finanční zdroje na poskytnutí kapacit a technologií k zajištění bezpečné, čisté, dostupné a cenově přijatelné pitné vody a hygienické služby pro všechny.

*jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření“<sup>4</sup>, z čehož někteří autoři právo na vodu implicitně dovozují.<sup>5</sup>*

Podobně bývá právo na vodu implicitně dovozováno také z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který v čl. 11 odst. 1 hovoří o právu každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň, zahrnující v to dostatečnou výživu (1966), a velmi volně pak i z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966),<sup>6</sup> který zakotvuje právo na život (čl. 6 odst. 1). Přestože ani jeden z těchto dokumentů základní právo na vodu nezmiňuje, uznává se, že tvoří základ pozdějšího uznání tohoto práva, a někteří autoři právo na vodu již z těchto pramenů implicitně dovozují.<sup>7</sup> Jako odvozené vnímá právo na vodu také Hospodářská a sociální rada OSN.<sup>8</sup> Pokud totiž Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech uznává právo na „dostatečnou výživu“, pak takové právo musí nutně zahrnovat i přístup k pitné vodě, a to aniž by bylo třeba obsah takto formulovaného práva jakkoli rozšiřovat.

Možná poněkud překvapivě bylo právo na vodu na mezinárodní úrovni poprvé výslovně zakotveno v Ženevských úmluvách, a to konkrétně ve třetí a čtvrté Ženevské úmluvě (1949),<sup>9</sup> a posléze také v prvním a druhém dodatkovém protokolu (1977);<sup>10</sup> šlo převážně o práva válečných vězňů a zadržovaných osob na pitnou vodu a nutnou hygienu a ochranu kritické infrastruktury pro přežití civilního obyvatelstva.

<sup>4</sup> *Všeobecná deklarace lidských práv* [online]. Čl. 25, odst. 1. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/czc.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/czc.pdf)

<sup>5</sup> SCANLON, J., CASSAR, A., NEMES, N. *Water as a Human Right?* IUCN Publications Services Unit. Gland, 2004, s. 3 a 4. ISBN 2-8317-0785-4.

<sup>6</sup> Oba publikovány ve Sbírce zákonů pod číslem 120/1976 Sb.

<sup>7</sup> SNOPOKOVÁ, T. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavně-právní rovině českého práva. *Právník*. 2021, č. 7, s. 566–567. ISSN 0231-6625.

<sup>8</sup> Všeobecný komentář Hospodářské a sociální rady OSN č. 15 k uplatňování čl. 11 a 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vydaný 29. 11. 2002.

<sup>9</sup> Ženevské úmluvy byly ratifikovány Československou republikou a ve Sbírce zákonů byly vyhlášeny pod číslem 65/1954 Sb.

<sup>10</sup> Dva dodatkové protokoly byly ratifikovány Českou a Slovenskou Federativní Republikou a vyhlášeny ve Sbírce zákonů pod č. 168/1991 Sb.

Významný přínos pro rozvoj dalších debat o právu na vodu pak měla také Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (1979)<sup>11</sup> a Úmluva o právech dítěte (1989).<sup>12</sup> K širokému uznání a definování obsahu práva na vodu přispívají ale bezpochyby také další mezinárodní dokumenty jako je Stockholmská deklarace (1972), Akční plán z Mar del Plata (1977), Dublinské prohlášení (1992), Agenda 21(1992), či v současné době často skloňovaná Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj (2015), která si jako jeden z cílů vytyčila zajištění čisté vody a hygieny pro všechny. Na tomto místě nelze zcela opomenout ani význam Úmluvy o ochraně a užívání přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer (1992)<sup>13</sup> a souvisejícího Protokolu o vodě a zdraví (1999),<sup>14</sup> o kterých se zmíním ještě v další části.<sup>15</sup>

Přesto ještě na přelomu tisíciletí nebylo v odborné veřejnosti ojedinělé, že se autoři zdráhali hovořit o základním lidském právu na vodu.<sup>16</sup> Až v posledním desetiletí došlo v tomto směru v posunu; významný krok představuje zejména přijetí rezoluce Valného shromáždění OSN č. 64/292, která uznává „*právo na nezávadnou a čistou pitnou vodu a odpovídající hygienické podmínky jako základní lidské právo a zároveň nezbytný předpoklad pro plnohodnotný život a naplnění všech lidských práv*“.<sup>17</sup> Na to postupně navazují další dokumenty, jako třeba rezoluce Rady OSN pro lidská práva č. 24/18, o lidském právu na čistou pitnou vodu a bezpečné hygienické podmínky. Současný stav je tudíž možné shrnout tak, že na úrovni Organizace spojených národů se dnes již právo na vodu (ve smyslu zmíněného práva na vodu a hygienu) otevřeně řadí k univerzálním základním lidským právům.

11 Ratifikovaná také Československou socialistickou republikou a vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 62/1987 Sb.

12 Ratifikovaná také Českou a Slovenskou Federativní Republikou a vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb.

13 Vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení č. 59/2002.

14 Vyhlášen ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení č. 107/2006.

15 Přestože jde o evropské dokumenty bez univerzálního přesahu, jejich význam ve stanovení dobrého příkladu je nezanedbatelný. K tomu viz např. publikaci TANZI, A., MCINTYRE, O., KOLLIPOULOS, A. (eds.) *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes: Its Contribution to International Water Cooperation*. Leiden: Koninklijke Brill, 2015. ISBN 978-90-04-29157-7.

16 SCANLON, CASSAR, NEMES, op. cit, s. 12.

17 Viz také např. Sdělení Komise ze dne 19. 3. 2014 o evropské občanské iniciativě, Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita! (COM(2014)0177).

### 3 Základní lidské právo na vodu v evropském prostoru

Evropská integrace posouvá debatu o právu na vodu ještě dál.

Na úrovni Evropy byly přijaty některé zásadní dokumenty, jako Úmluva o ochraně a užívání přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer (1992),<sup>18</sup> jejíž smluvní stranou je jak Česká republika, tak i celá Evropská unie, a k této úmluvě náležející Protokol o vodě a zdraví (1999).<sup>19</sup> Jde o dokumenty dohodnuté na platformě Ekonomické komise spojených národů pro Evropu (UNECE), takže nemají univerzální dosah.<sup>20</sup> Poskytují ale natolik konkrétní nástroje regulace, že mají podle některých potenciál na evropské úrovni realizaci práva na vodu uvést do života.<sup>21</sup> Zejména je v tomto směru třeba zmínit Protokol, který v čl. 4 odst. 2 písm. a) výslovně zavazuje smluvní strany podniknout taková opatření, jež povedou k zajištění dostatečného zásobování zdravotně nezávadnou pitnou vodou.

Druhým důležitým dokumentem je pak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ke které Česká republika přistoupila v roce 1992.<sup>22</sup> Ta sice ochranu vod ani právo na vodu neobsahuje, protože ale Úmluva dává efektivní nástroj vymáhání základních práv a svobod v podobě Evropského soudu pro lidská práva, byly zde pokusy prosadit právo na vodu právě přes rozhodovací činnost soudu. V. Vomáčka upozornil na případ *Hudorovič a další proti Slovinsku*, ve kterém se ESLP zabýval otázkou, zda z čl. 8 Úmluvy lze dovodit právo na zajištění pitné vody a jemu odpovídající pozitivní závazek státu. ESLP výslovně neuznal právo na vodu vyplývající z čl. 8 Úmluvy, dovodil ale, že ve specifických situacích konkrétních dotčených osob, s přihlédnutím k právnímu rámci daného státu a jeho hospodářské a sociální situaci, je možné pozitivní závazek státu na přístup k pitné vodě odůvodnit.

<sup>18</sup> Také Úmluva o vodách; vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení č. 59/2002.

<sup>19</sup> Vyhlášen ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení č. 107/2006.

<sup>20</sup> Většina signatářů jsou evropské státy, nicméně smluvními stranami jsou i některé africké státy.

<sup>21</sup> TANZI, A. Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health. *International Community Law Review*. 2010, č. 12, s. 271.

<sup>22</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Pro úplnost je pak možné zmínit i Rámcovou směrnici o vodách (2000),<sup>23</sup> která sjednocuje vodoprávní politiku Evropské unie a obsahuje důležité sekundární nástroje k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou.<sup>24</sup>

Zatím jediný stát v Evropě, který právo na vodu jako pozitivní právo ústavně zakotvil, je Slovinsko. Po novele Slovinské ústavy z roku 2016 platí, že vodní zdroje jsou prioritně a udržitelným způsobem využívány k zásobování obyvatelstva pitnou vodou, přičemž toto zásobování zajišťuje stát prostřednictvím samosprávných místních společenství a na neziskovém základě.<sup>25</sup>

## 4 Jak je to tedy s právem na vodu?

Pokusil jsem se tedy ukázat, že právo na vodu je na mezinárodní úrovni dnes běžně skloňováno a v rámci Evropy jde v tomto směru vývoj ještě dál.

Přesto ale bývá upozorňováno na to, že právo na vodu – jakkoli je na různých úrovních čím dál běžněji uznáváno – má stále značné limity. Potíž je zejména v tom, že prozatím nemá povahu závazku (v rámci výše zmíněných dokumentů je sekundárně dovozováno buďto z jiného výslovně zakotveného práva,<sup>26</sup> nebo je omezeno věcným rozsahem úmluvy,<sup>27</sup> nebo vychází z dokumentu nižší právní síly<sup>28</sup>) a současně neexistuje ani žádné mezinárodně široce přijímané zvykové právo na vodu.<sup>29</sup> Bez zajímavosti jistě není ani to, že přijetí zmíněné rezoluce Rady OSN pro lidská práva č. 64/292 provázely značné kontroverze. Řada států, které rezoluci podpořily, měla zpětně potřebu zdůraznit, že jim v důsledku jejího přijetí nevznikají žádné nové právní povinnosti.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES.

<sup>24</sup> *Ibid.*, čl. 24 Preamble.

<sup>25</sup> Čl. 70A Slovinské ústavy z roku 1991; změna provedená zákonem z roku 2016.

<sup>26</sup> DOVILÉ S. The Legal Ground for the Right to Water: Between a Derivative and an Independent Human Right. *Teisės apžvalga Law Review*. 2020, č. 2, s. 26–43. ISSN 2029-4239.

<sup>27</sup> Srov. již zmínované Ženevské konvence.

<sup>28</sup> V případě rezolucí se hovoří zpravidla o tzv. soft law [IBRAHIM, I. A. Water as a human right, water as a commodity: can SDG6 be a compromise? *International Journal of Human Rights*. 2022, č. 26, s. 469–493. ISSN 1364-2987].

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

Proč takové kontroverze? Proč není právo na vodu široce přijímáno jako základní lidské právo v rámci mezinárodního práva? Ačkoli je kvalitní pitná voda základní a nezbytnou životní potřebou, je to zároveň omezený statek čili komodita, která se obchoduje. Zajištění kvalitní pitné vody je drahé, v některých částech světa až neúměrně. Zdá se tedy, že jsou to zejména vysoké ceny a objektivní nedostupnost vody, co snižuje ochotu států k uznání a zakotvení základního práva na vodu. Není totiž problém deklarativně zakotvit určité právo na ústavní úrovni, jako spíš naplnit ho pozitivním obsahem – podobně jako některé státy Evropy uznávají sice základní právo na bydlení, ale obsahem takového práva není pozitivní závazek zajistit každému byt, jako spíše veřejný závazek k zajištění přijatelných podmínek pro výstavbu bytů a rozvoj bydlení obecně.<sup>31</sup>

Nezdá se přitom, že by se dostupnost kvalitní vody měla zlepšovat. Na základě dlouhodobých vědeckých zkoumání se předpokládá, že probíhající – a přinejmenším do určité míry nezvratná – změna klimatu ovlivní dostupnost, kvalitu i množství vody, takže bude ohroženo efektivní zásobování vodou možná až pro miliardy lidí na celém světě.<sup>32</sup>

Hydrologické změny v důsledku změny klimatu budou představovat rovněž technologickou výzvu pro udržitelné hospodaření s vodními zdroji. OSN v tomto směru upozorňuje také na nutnost přeshraniční spolupráce, protože naplňování cílů vodní politiky je už tak náročné v rámci jednoho právního řádu, natož v přeshraničním kontextu, kde různé státy mohou sledovat jiné dílčí cíle a akcentovat jiné významy, které pro ně voda v konkrétním místě a čase má. Přinejmenším v evropském regionu proto platí, že mezinárodní spolupráce je významnější v oblasti ochrany před vodami (řízení povodní, snižování rizika katastrof, systémy včasného varování), zatímco v ochraně vod a zajištění dostatku vody pro lidské potřeby zaostává spolupráce daleko za důležitostí, kterou pro dosažení potřebných cílů má. Docenění významu

<sup>31</sup> Právo na bydlení (na přiměřený byt) výslovně zakotvuje např. Belgie (podle čl. 23 bodu 3 ústavy má každý právo na přiměřený byt), Portugalsko (podle čl. 65 odst. 1 ústavy má každý právo na byt jemu a jeho rodině přiměřený), či Španělsko (podle čl. 47 mají všichni Španělé právo na přiměřený a důstojný byt).

<sup>32</sup> UNESCO. *United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change*. Paris, 2020. ISBN 978-92-3-100371-4.

vody ve všech souvislostech a začlenění výsledků do rozhodovacího procesu je také jedním z cílů již zmiňované Agendy 2030.<sup>33</sup>

I pokud by tedy došlo k zakotvení základního práva na vodu, bude čím dál těžší takové právo naplnit a vodu skutečně všem zajistit. Úbytek vody v důsledku vzrůstajícího sucha rovněž stíží ochranu jakosti vod, která bude muset být významně efektivnější.

Mnozí autoři proto upozorňují, že právní základ tohoto práva zůstává v celosvětovém měřítku stále nepřesný a nejistý.<sup>34</sup>

Na úrovni Evropy je pak dobré zmínit, že ESLP v uvedeném rozhodnutí právo na vodu neuznal a možnost v určitých případech pozitivní závazek státu dovodit, jednoznačně vázal na možnosti právního řádu a socioekonomické úrovně dotčeného státu. Není jistě náhoda, že je to právě Slovinsko, v jehož případě tento závěr formuloval, jako první stát v Evropě, který právo na vodu ústavně zakotvil.

## 5 Ústavní ochrana vody v České republice a základní lidské právo na vodu

Ústava České republiky zakotvuje ochranu životního prostředí jednak v čl. 7, podle kterého „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“, jednak v čl. 35 Listiny, podle kterého „*každý má právo na příznivé životní prostředí*“ (odst. 1), „*každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*“ (odst. 2), a „*při výkonu svých práv nikdo nesmí obrozovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*“ (odst. 3).

<sup>33</sup> Ibid., s. 1.

<sup>34</sup> PALMER, R., SHORT, D., AUCH, W. The Human Right to Water and Unconventional Energy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2018, č. 15. ISSN 1660-4601. DOI: <http://doi.org/10.3390/ijerph15091858>

Není pochyb o tom, že ochranu vod můžeme bez obtíží zařadit jak pod čl. 7 Ústavy,<sup>35</sup> tak i pod čl. 35 Listiny.<sup>36</sup> Ústavní soud hovoří o ochraně životního prostředí ve smyslu čl. 7 Ústavy jako o veřejném statku.<sup>37</sup>

Odborná literatura neuvádí, že by mělo být pod uvedená ustanovení zařaditelné také právo na vodu, a to jak ve smyslu bezprostředně vymahatelného práva (core right), tak ve formě základního práva, které není přímo vymahatelné (soft law), za něž bývá považován jak čl. 7 Ústavy, tak i čl. 35 Listiny (čl. 41 odst. 1 Listiny).

O tématu nicméně probíhá velmi intenzivní společenská debata, jejímž odrazem je také plodná legislativní iniciativa. T. Snopková ve svém článku upozorňuje, že od roku 2019 byly předloženy již čtyři poslanecké návrhy na změnu Ústavy, resp. Listiny, které mají tento – v jejich očích – nedostatek napravit a zakotvit základní právo na vodu; zpravidla současně s posílením ochrany vod.<sup>38</sup> Dva směřují ke změně čl. 7 Ústavy, třetí pak ke změně Listiny, resp. jejímu doplnění v čl. 31 o ochraně zdraví.

První<sup>39</sup> navrhuje změnu čl. 7 Ústavy tak, aby voda a ostatní přírodní zdroje byly prohlášeny za vlastnictví České republiky a aby byla formulována povinnost státu zajistit jejich ochranu a šetrné využívání. Ze stručné důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona pěti komunistických poslanců vyplývá, že mají obavu zejména ze situace, kdy „*velkou část zdrojů pitné vody nekontroluje přímo stát ani kraje a obce, ale na základě dlouhodobých smluv zabraniční obchodní společnosti nebo společnosti s výraznou zabraniční účastí, v nichž mají obce minimální podíl.*“

35 UHL, P. Komentář k čl. 7. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3; shodně ŠIMÍČEK, V. Komentář k čl. 7. In: BAHÝŤOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7; dále také SYLLOVÁ, J. Komentář k čl. 7. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 92.

36 KOKEŠ, M. Komentář k čl. 35. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 711. ISBN 978-80-7357-750-6; shodně TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. Komentář k čl. 35. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 149.

37 Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

38 SNOPOKOVÁ, op. cit., s. 572.

39 Sněmovní tisk č. 508, rozeslaný poslancům 13. 6. 2019.



Druhý návrh<sup>40</sup> osmi lidoveckých poslanců je ještě stručnější, navrhuje změnit čl. 7 Ústavy tak, aby nově zněl: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vodních zdrojů a půdy, a ochranu přírodního bohatství.*“ Vsunuje se tedy věta *zejména vodních zdrojů a půdy*, a to s odůvodněním, že voda a půda jsou „*nenabraditelnou surovinou, významnou pro hospodářský rozvoj společnosti a její samotnou existenci.*“

Třetí návrh,<sup>41</sup> pro změnu poslanců za Starosty, požaduje přidat do čl. 31 Listiny k dosavadnímu právu na ochranu zdraví další odstavce, které by obsahovaly právo na pitnou vodu (odst. 2), a dále proklamace, že vodní zdroje jsou statkem veřejného užívání a jsou ve správě státu (odst. 3), zdroje pitné vody mají být využity prioritně a udržitelným způsobem k zásobování pitnou vodou ke spotřebě (odst. 4), a zásobování pitnou vodou zajišťují obce na neziskovém základu (odst. 5). Důvodová zpráva je i v tomto případě poměrně stručná; zjevně však je, že má jít především o cenovou dostupnost vody. Nově má být nakládání vodou vybudováno na principu neziskovosti, mimo jiné proto, že „*současná privatizace vodárenské infrastruktury českým domácnostem a jejich přístupu ke pitné vodě nesvědčí. Soukromé zahraniční subjekty dostatečně neinvestují do údržby vodárenské infrastruktury, v důsledku čehož dochází nezřídka kdy k haváriím vodovodních systémů a ke jejich nedostatečné modernizaci a údržbě. Následné ztráty na pitné vodě, která z poškozeného potrubí uniká do okolní půdy, jsou kompenzovány z rozpočtů domácností na daném území, stejně jako opravy takto poškozených infrastruktur.*“

Čtvrtý<sup>42</sup> a prozatím poslední je poslanecký návrh skupiny v té době vládních poslanců za ANO, který je však patrně dílem ministerstva zemědělství.<sup>43</sup> Ve skutečnosti jde o návrh samostatného ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů. Je opatřen podrobnou důvodovou zprávou plnou dat a snaží se vysvětlit nutnost přijetí ústavních změn k boji s klimatickými změnami a suchem. Co se týká práva na pitnou vodu, navrhuje čl. 3, který by měl znít takto: „*Každý má právo v místě svého bydliště na přístup ke pitné vodě pro zajištění základních životních potřeb z vodovodu pro veřejnou potřebu, anebo na pitnou vodu z veřejně dostupných zdrojů, za sociálně a ekonomicky přijatelných podmínek.*“

<sup>40</sup> Sněmovní tisk č. 526, rozeslaný poslancům 24. 6. 2019.

<sup>41</sup> Sněmovní tisk č. 549, rozeslaný poslancům 15. 7. 2019.

<sup>42</sup> Sněmovní tisk č. 1018, rozeslaný poslancům 17. 9. 2020.

<sup>43</sup> SNOPKOVÁ, op. cit., s. 574.

## 6 Změny právní úpravy – ano nebo ne?

Výše uvedené poslanecké návrhy, které by měly přinést změnu v ústavní ochraně vod, dobře ukazují slabiny takových snah a také důležitost důsledné legislativní přípravy.

První tři návrhy nepovažuji za kvalitní a myslím, že jsou přinejmenším zbytečné, protože by pravděpodobně nedosáhly vytyčeného cíle. Požadují-li např. poslanci v prvním návrhu, aby přírodní zdroje byly prohlášeny za vlastnictví České republiky a aby byla stanovena povinnost státu k jejich ochraně, opomíjí důležitou skutečnost, že jde pouze o proklamativní ustanovení, které má za cíl jasně formulovat společenskou důležitost ochrany vod, nikoli však zakládat konkrétní vymahatelná práva a povinnosti; to musí přijít na podzákoné úrovni. Povinnost státu k ochraně vod nicméně vyplývá již dnes z Ústavy i Listiny, a nabízí se proto otázka, proč nezůstat rovnou u zákonné úpravy, když v úpravách Ústavy by měl být zákonodárce spíše zdrženlivý. Nesouhlasím proto ani s M. Damohorským, že absence výslovné ústavní ochrany vod je významným nedostatkem a že „*obecná ústavní úprava týkající se celého životního prostředí pro vodu a její ochranu (zejména z důvodů jejich zvláštností) zjevně nepostačuje a ani vše nepokrývá*“.<sup>44</sup>

Co se týká samotného vlastnického práva České republiky, je jasné, že nejde o vlastnické právo ve smyslu § 1011 občanského zákoníku, protože velká část vod nespňuje předpoklady stát se věcí ve věcně-právním smyslu. Dobře je to patrné například na příkladu Irska, kde všechny přírodní zdroje (tedy i vody) náleží státu, a to včetně všech vod, které náležely Irskému svobodnému státu v době před vstupem ústavy v platnost.<sup>45</sup> V Irsku tedy nejen vody, ale i vzduch náleží státu. V takovém případě ale ještě více vyniká soukromoprávní absurdita takové konstrukce, neboť vzduch není předmětem civilního práva. Znovu lze zopakovat, že jde o ustanovení mající za cíl vyjádřit jednak důležitost ochrany určitého statku a současně zdůraznit, že jeho výhody mají být dostupné – právě skrze stát – všem.

Poslancům – předkladatelům prvního a třetího návrh – navíc vadí primárně to, že velkou část zdrojů pitné vody nekontroluje stát, kraje či obce, ale

<sup>44</sup> DAMOHORSKÝ, M. Právo na přístup k vodě. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016.

<sup>45</sup> Čl. 10 Irské ústavy z r. 1937.

zahraniční obchodní společnosti, v nichž mají obce minimální podíl (tak je to i v případě třetího návrhu). Je jasné, že navrhované předpisy požadovanou změnu nepřinesou, již proto, že neobsahují v tomto smyslu žádné změny – jak jsem již uvedl, vlastnické právo k vodě se nezmění,<sup>46</sup> stejně jako se nezmění vlastnictví vodovodní infrastruktury, která je pro cenotvorbu v tomto případě klíčová.

Druhý návrh se pak zdá být vyloženě zbytečný. Zdůraznění, že stát dbá šetrného využití *zejména vodních zdrojů a půdy*, se naopak jeví jako problematické a vyvolává více otázek než odpovědí. Má to snad znamenat, že o hospodárné využití ostatních přírodních zdrojů se stát starat nemusí? Nebo má ochrana vod dostat přednost před ochranou ostatních složek životního prostředí?

Čtvrtý návrh má jako jediný určitou věcnou kvalitu, nicméně v současné době bylo projednávání sněmovního tisku ukončeno s koncem funkčního období minulé sněmovny; je proto nutné prozatím počkat, jak se k této problematice postaví nová politická reprezentace.

Doporučit pak jistě nelze ani ojedinělý krok, která k ochraně vod učinilo nedávno Slovensko. To přímo do ústavy vtělilo zákaz přepravy vody odebrané z vodních útvarů na území Slovenska přes jeho hranice pomocí dopravních prostředků nebo potrubí; výjimku představuje pouze voda pro osobní potřebu, pitná voda ve spotřebitelských obalech a také humanitární pomoc.<sup>47</sup> Jedná se o poměrně silný protekcionistický krok, který vzbudil kontroverze pro možný střet s principem ochrany jednotného vnitřního trhu. Tento krok neušel pozornosti Evropské komise, která již ke konci roku 2015 zahájila se Slovenskem řízení o porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).<sup>48</sup> Zastánci ovšem tvrdí, že postup Slovenska je v souladu s čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU, který takový postup k ochraně životního prostředí dovoluje.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Návrhy se navíc nevypovídají se zjevnou kolizí s § 3 odst. 1 vodního zákona, podle kterého podzemní a povrchové vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou ani součástí ani příslušenstvím pozemku.

<sup>47</sup> Čl. 4 odst. 2 Slovenské ústavy z roku 1992; změna provedená zákonem z roku 2017.

<sup>48</sup> Rozhodnutí Evropské komise č. 20154225 z 10. 12. 2015.

<sup>49</sup> MASLEN, M. *Právna úprava staostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017, s. 81. ISBN 978-80-7502-193-9.

## 7 Závěr

Jsem přesvědčen, že spíše populisticky motivované snahy o změnu Ústavy přinesou pozitivní změnu v ochraně vod a v zajištění přístupu k pitné vodě jen stěží. K plnění stanovaných cílů je myslím potřeba zejména spolupráce státních orgánů na mnoha úrovních tak, aby byla zajištěna možnost relativně pružné reakce na aktuální problémy, k čemuž se jeví jako vhodnější nejrůznější akční plány a jiné veskrze politické dokumenty; potřebnou pravomoc již státní orgány zpravidla mají.

Nezbývá proto než doufat, že zákonodárce zaměří pozornost ke skutečné ochraně vod namísto snah o neuváženou změnu ústavně zaručených práv.

### Literature

- BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- DAMOHOŘSKÝ, M. Právo na přístup k vodě. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016.
- DOVILÉ, S. The Legal Ground for the Right to Water: Between a Derivative and an Independent Human Right. *Teisės apžvalga Law Review*. 2020, č. 2, s. 26–43. ISSN 2029-4239.
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.
- IBRAHIM, I. A. Water as a human right, water as a commodity: can SDG6 be a compromise? *International Journal of Human Rights*. 2022, č. 26, s. 469–493. ISSN 1364-2987.
- MASLEN, M. *Právna úprava staostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-193-9.
- PALMER, R., SHORT, D., AUCH, W. The Human Right to Water and Unconventional Energy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2018, č. 15. ISSN 1660-4601. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph15091858>

- RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.
- SCANLON, J., CASSAR, A., NEMES, N. *Water as a Human Right?* IUCN Publications Services Unit. Gland, 2004. ISBN 2-8317-0785-4.
- SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.
- SNOPKOVÁ, T. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva. *Právník*. 2021, č. 7, s. 565–579. ISSN 0231-6625.
- TANZI, A. Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health. *International Community Law Review*. 2010, č. 12, s. 267–285. ISSN 1871-9732.
- TANZI, A., MCINTYRE, O., KOLLIPOULOS, A. (eds.) *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes: Its Contribution to International Water Cooperation*. Leiden: Koninklijke Brill, 2015. ISBN 978-90-04-29157-7.
- UNESCO. *United Nations World Water Development Report 2003: Water for People Water for Life*. Barcelona, 2003. ISBN 92-3-103881-8.
- UNESCO. *United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change*. Paris, 2020. ISBN 978-92-3-100371-4.
- UNESCO. *United Nations World Water Development Report 2021: Valuing Water*. Paris, 2021. ISBN 978-92-3-100434-6.
- VOMÁČKA, V. Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí: právo na pitnou vodu (ne)existuje! *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2020, č. 55, s. 103–125. ISSN 1213-5542.
- WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 711. ISBN 978-80-7357-750-6.

## Contact – e-mail

378710@muni.cz

# PRÁVNÍ RÁMEC OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V OBLASTI PRODEJE VÝROBKŮ – NĚMECKÝ ZÁKON O NÁLEŽITÉ PÉČI V DODAVATELSKÉM ŘETĚZCI (INSPIRACE PRO ČESKÉHO ZÁKONODÁRCE?)

*Kamila Kouřilová*

Ústavní soud České republiky

## **Abstract in original language**

V posledních deseti letech byly nejprve na půdě OSN a následně i na půdě národních parlamentů projednávány normy, které by měly významné podniky dodržovat v souvislosti s povinnostmi náležitě péče v oblasti ochrany lidských práv a environmentálních standardů. Tento článek se zabývá otázkou, co je náležitá péče v podnikatelské sféře, a jaké povinnosti obchodním subjektům v oblasti ochrany lidských práv a životního prostředí přináší. Blíže se text věnuje německému zákonu o náležitě péči v dodavatelském řetězci a návrhu evropské směrnice, týkající se stejné oblasti, přičemž hodnotí nástroje, které tyto předpisy k vymáhání uložených povinností zakotvují. Text přináší i srovnání nově přijatých řešení a návrhů, které v Evropě pro regulaci této oblasti vznikají.

## **Keywords in original language**

Lidská práva; due diligence; korporace; obchodní řetězec; odpovědnost; porušování lidských práv; ochrana lidských práv; německé právo; evropské právo.

## **Abstract**

In the last ten years, legal acts have been debated, first at the UN and then at the national parliaments, that would require major companies to comply with in relation to the duty of care in the area of protection human rights and environmental standards. This article addresses the question what constitutes due diligence in the business sphere, and what obligations business it imposes on business entities in the area of human rights and environmental

protection. The text takes a closer look at the German law on due diligence in the supply chain and the draft European Directive on the same subject, assessing the instruments that these laws provide for the enforcement of the obligations imposed. The article also provides a comparison of newly adopted solutions and proposals that have been adopted in Europe for the regulation of this area.

## Keywords

Human Rights; Due Diligence; Corporations; Business Chain; Accountability; Human Rights Violations; Human Rights Protection; German Law; European Law.

## 1 Povinnost náležitě péče v oblasti lidských práv v podnikatelské sféře

Vykořisťující dětská práce, používání zakázaných chemikálií, vypalování deštných pralesů – to se nás občanů České republiky snad netýká a nijak se na takovém závažném porušování lidských práv či ničení přírodního prostředí nepodílíme. Nebo snad ano? Pro zodpovězení této otázky bychom měli vzít v úvahu, že mezinárodní obchod je celosvětově propojen, stačí se podívat na šátky oblečení, které běžně nosíme. Zpráva Mezinárodní organizace práce a UNICEF zaměřená na monitoring dětské práce, vydaná v roce 2021 uvádí, že přibližně 160 milionů dětí na celém světě vykonává dětskou práci, přičemž z toho 79 milionů je vystaveno některé z forem nebezpečných prací; ze zprávy rovněž plyne, že celkový počet dětí vykonávající dětskou práci od poslední studie z roku 2016 mírně vzrostl, a že se jedná o první nárůst za posledních několik dekád.<sup>1</sup> Odpovědnost za vymáhání dodržování lidských práv leží především na jednotlivých státech, ale praktické důsledky plynou z jednání obchodních subjektů i jednotlivců. Mezinárodní organizace, jejichž posláním je ochrana lidských práv, v posledním desetiletí prosazují principy, které by měly zajistit dodržování lidských práv i v zemích, kde je zboží vyráběno. Tak jak roste dopad činnosti globálních obchodních řetězců na stav

<sup>1</sup> Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward. *International Labour Office and United Nations Children's Fund* [online] ILO and UNICEF, New York, 2021, s. 12 [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipcc/documents/publication/wcms\\_800278.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipcc/documents/publication/wcms_800278.pdf)

planety a životy jednotlivců, roste i význam odpovědnosti subjektů, které tyto dopady působí. Klíčovým principem k naplnění zamýšleného cíle je povinnost náležitě péče subjektu, který je hlavou obchodního řetězce.

Cílem tohoto příspěvku je představit pojetí povinnosti náležitě péče a na konkrétních příkladech přiblížit, jakými způsoby může být vymáhání této povinnosti zavedeno. Příspěvek se primárně zaměřuje na právní úpravu povinností obchodních subjektů, týkajících se dodržování lidských práv v jejich obchodních řetězcích, zároveň je třeba dodat, že povinnost náležitě péče se týká i dodržování standardů ochrany životního prostředí. Příspěvek hledá odpověď na otázku, z jakých zdrojů by budoucí právní úprava, která by v České republice v oblasti náležitě péče podniků byla v budoucnu přijímána, mohla čerpat, a jaké nástroje pro dodržování odpovědnosti v této oblasti již přijaté právní předpisy (či jejich návrhy) již jinde existují.

Povinnost náležitě péče („due diligence“) vychází již z římského práva, přičemž jde o koncept, který se běžně užívá v obchodním prostředí, kde vyjadřuje míru péče, kterou by vynaložila rozumná osoba na odvracení škod<sup>2</sup>; lze ji také popsat jako proces zjišťování a řízení rizika<sup>3</sup>. Prvky náležitě péče v oblasti ochrany lidských práv byly poprvé popsány v Obecných zásadách OSN v oblasti podnikání a lidských práv, které náležitou péči definují jako proces, skrze který společnosti mohou identifikovat, předcházet, snižovat a zohlednit svůj aktuální a potenciální negativní vliv na lidská práva<sup>4</sup>, řádná péče v oblasti lidských práv by se měla vztahovat na nepříznivé dopady na lidská práva, které podnik může způsobit nebo k němu přispět svou vlastní činností, nebo které mohou přímo souviset s jeho činností, výrobky nebo službami v jeho obchodních vztazích. Náležitá péče se bude dle čl. 17

<sup>2</sup> TORRES-CORTÉS, F., SALINIER, C., DERINGER, H. et al. Study on due diligence requirements through the supply chain : final report. *European Commission* [online]. Directorate-General for Justice and Consumers, Publications Office, 2020, s. 158 [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>3</sup> BONNITCHA, J., McCORQUODALE, R. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *European Journal of International Law*. 2017, roč. 28, č. 3, s. 901.

<sup>4</sup> Obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv: provádění rámcového programu OSN „Chránit, respektovat a napravovat“. *OSN* [online]. 2021 [cit. 18. 5. 2022] 2011. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)



Obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv svojí náročností lišit v závislosti na velikosti obchodního podniku, riziku závažných dopadů na lidská práva a povahou podniku a jeho činnosti. Na přijetí Obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv navázaly pokyny OECD týkající se nadnárodních společností a náležitě péče (Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct) z roku 2018<sup>5</sup>. Oba doporučující dokumenty navazují na široké spektrum závazných úmluv, např. o úmluvu Mezinárodní organizace práce o nejnižším věku pro vstup do zaměstnání z roku 1973 (č. 138); úmluvu Mezinárodní organizace práce o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce z roku 1999 (č. 182) či zákaz zneužívání dětské práce plynoucí z čl. 32 Úmluvy o právech dítěte. Obecné zásady OSN v oblasti podnikání konstatují, že státy mají povinnost na svém území zajistit ochranu lidských práv, a že povinnost respektovat lidská práva mají i obchodní subjekty. Popisují povinnost náležitě péče jako nástroj, který mají podniky při zjišťování rizik, týkajících se porušování lidských práv, používat, aby zmírnily dopad své činnosti (související s nákupem od dodavatelů, s investicemi do jiných obchodních subjektů, atd.) a s tím i případné související škody. Vynaložené úsilí tak pro obchodní subjekty může odvrátit nemalé finanční výdaje, které by musely na nápravu vynaložit. Obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv a pokyny OECD týkající se nadnárodních společností a náležitě péče (i když se jejich název vztahuje toliko k ochraně lidských práv) směřují i k ochraně životního prostředí, přičemž uvádějí i konkrétní příklady, týkající se např. ochrany zdrojů pitné vody,<sup>6</sup> apod.

## 2 Národní snahy o zakotvení povinnosti náležitě péče do závazného právního předpisu

Dlouhou dobu byly výše uvedené standardy upraveny pouze nezávaznými (soft law) instrumenty, postupně se však začínají objevovat i závazné normy,

<sup>5</sup> Pokyny OECD pro nadnárodní společnosti. *OECD* [online]. [cit. 19. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>. Obsahují soubor doporučení ohledně odpovědného chování podniků, jakož i zvláštní pokyny OECD pro náležitou péči na podporu odpovědného chování podniků (2018) a odvětvové pokyny OECD.

<sup>6</sup> Pokyny OECD pro nadnárodní společnosti, op. cit., s. 78.

kteří již zakládají podnikům konkrétní povinnosti a obsahují i přímé sankce za jejich nedodržení. Ve Francii byl v roce 2017 přijat zákon č. 2017-750-DC ze dne 23. března 2017, o „povinnosti opatrnosti“ [volně přeloženo by mohlo být uvedeno i „povinnosti náležitě péče“] mateřských společností a dodavatelů.<sup>7</sup> Tento relativně krátký zákon (o čtyřech článcích) se týká společností, které zaměstnávají nejméně pět tisíc zaměstnanců a ukládá jim vypracovat plán náležitě péče a účinně jej provádět. Plán musí dle čl. 1 zákona o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů zahrnovat přiměřená opatření s cílem identifikovat rizika a předcházet závažným porušením lidských práv a základních svobod, zdraví a bezpečnosti osob a životního prostředí, která vyplývají z činností společnosti a společností, které ovládá. Francouzský zákon o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů, velmi stručně uvádí, že za podmínek stanovených v článcích 1240 a 1241 Občanského zákoníku (Code civil)<sup>8</sup> zakládá nesplnění povinností vypracovat plán náležitě péče a účinně se jím řídit odpovědnost původce škody a jeho povinnost nahradit škodu, které by splnění těchto povinností zabránilo. Dosud nejpodrobnější právní předpis v oblasti náležitě péče podniků v oblasti lidských práv byl přijat v loňském roce Německu.

## 2.1 Zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci a oblast jeho působnosti

Německý Spolkový sněm v roce 2021 schválil návrh zákona o náležitě péči podnikatelů při předcházení porušování lidských práv v dodavatelském řetězci<sup>9</sup>, dále jen „o náležitě péči v dodavatelském řetězci“). Návrh zákona vychází z Národního akčního plánu pro podnikání a lidská práva (Nationaler Aktionsplan, Wirtschaft und Menschenrechte), který byl v Německu přijat již

<sup>7</sup> Zákon č. 2017-750-DC ze dne 23. 3. 2017, o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů, (v orig. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre). *Légifrance* [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626/>

<sup>8</sup> Francouzský občanský zákoník. *Légifrance* [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000032021486/#LEGISCTA000032021486](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000032021486/#LEGISCTA000032021486)

<sup>9</sup> Zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci. [Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten]. *Bundesanzeiger* [online]. [cit. 21. 5. 2022]. Dostupné z: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl121s2959.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl121s2959.pdf)

v roce 2016<sup>10</sup>, jehož cílem je předcházet porušování lidských práv (např. cíli proti využívání dětské práce či práce v nelidských podmínkách) a porušování ekologických standardů. Zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci stanoví, že povinnosti plynoucí z uvedeného zákona se vztahují na obchodní subjekty (bez ohledu na právní formu), které mají svou ústřední správu, své hlavní místo podnikání, své administrativní sídlo nebo statutární sídlo v Německu, a které mají alespoň 3 000 zaměstnanců.<sup>11</sup>

Zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci je účinný od 1. 1. 2023, přičemž od 1. 1. 2014 se povinnosti rozšíří i na společnosti s více než 1 000 zaměstnanci. Základní prvky povinností náležitě péče pro německé podniky, které splňují kritéria čl. 1 zákona o náležitě péči v dodavatelském řetězci, jsou koncipovány jako povinnost vyvinout úsilí pro předcházení porušení, přičemž se jedná např. o povinnost určení odpovědné osoby nebo osob v podniku, zavedení systému řízení rizik, provádění pravidelných analýz rizik, vydání prohlášení o zásadách, stanovení preventivních opatření (ve vlastní oblasti podnikání, vůči orgánům státní správy a samosprávy a vůči přímým dodavatelům), přijetí nápravných opatření, dokumentování či zavedení postupu pro podávání stížností. Podle čl. 3 odst. 2 zákona o náležitě péči v dodavatelském řetězci musí opatření být přiměřená povaze a rozsahu podnikatelské činnosti společnosti, její schopnosti ovlivňovat přímého pachtatele lidskoprávního nebo environmentálního rizika nebo porušení povinnosti, pravděpodobnosti a závažnosti porušení, které lze obvykle očekávat, a povaze podílu společnosti na takovém porušení.

## **2.2 Důsledky porušení lidských práv nebo poškozování životního prostředí dle zákona o náležitě péči v dodavatelském řetězci**

V případě, že podnik zjistí, že v oblasti jeho podnikání nebo u přímého dodavatele k porušení lidských práv již došlo (nebo bezprostředně hrozí), musí bez zbytečného odkladu přijmout vhodná nápravná opatření, aby

<sup>10</sup> Blíže viz analýza Deutsches Institut für Menschenrechte z roku 2019. *Deutsches Institut für Menschenrechte* [online]. [cit. 21. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft-und-menschenrechte>

<sup>11</sup> Viz čl. 1 odst. 1 zákona o náležitě péči v dodavatelském řetězci.

tomuto porušení zabránil, ukončil je nebo minimalizoval jeho rozsah<sup>12</sup>. Ve vlastní oblasti podnikání v Německu musí nápravné opatření dle čl. 7 zákona vést k ukončení porušení, s tím, že v této věci je předpokládána výjimka<sup>13</sup>. Ve vlastní oblasti podnikání v zahraničí musí opatření k nápravě zpravidla vést k ukončení porušování lidských práv či poškozování životního prostředí.<sup>14</sup> Pokud porušení povinnosti související s lidskými právy nebo životním prostředím je takového rozsahu, že je podnik nemůže v dohledné době ukončit, musí bez zbytečného odkladu vypracovat koncepci ukončení nebo minimalizace tohoto porušování; koncepce musí obsahovat konkrétní časový plán. Ukončení obchodního vztahu zákon o náležité péči v dodavatelském řetězci ukládá pouze v některých případech, a to, pokud je porušení vyhodnoceno jako velmi závažné, pokud provedení opatření vypracovaných v koncepci nevede k nápravě situace po uplynutí doby stanovené v koncepci, či pokud podnik nemá k dispozici žádné jiné mírnější prostředky a zvýšení možnosti zvětšení vlivu nemá vyhlídky na úspěch.

Kontrolním orgánem je dle čl. 19 ustanoven Spolkový úřad pro hospodářství a kontrolu vývozu<sup>15</sup>, který může za porušení povinností plynoucích ze zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci ukládat pokuty, jejichž výše se odvíjí průměrného ročního obrátu společnosti (čl. 24 zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci), jako sankci zákon umožňuje i vyloučení společnosti z veřejných zakázek až na 3 roky<sup>16</sup>. Zákon o náležité péči v dodavatelském řetězci zakládá i povinnost společnosti mít postup pro podávání stížností, který musí umožnit osobám upozornit na rizika v oblasti dodržování lidských práv a ochrany životního prostředí způsobené hospodářskou činností podniku. Přijetí informací musí být potvrzeno oznamovateli.

<sup>12</sup> Blíže viz čl. 7 zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci.

<sup>13</sup> Jedná se o výjimku dle čl. 2 odst. 6, věty třetí, zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci, týkající se povinnosti zajištění, že odborové organizace musí mít možnost svobodně působit, (což zahrnuje právo na stávku a právo na kolektivní vyjednávání), v takovém případě musí opatření k nápravě dle zákona „zpravidla vést k ukončení porušování“.

<sup>14</sup> Viz poslední věta čl. 7 odst. 1 zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci.

<sup>15</sup> Spolkový úřad pro hospodářství a kontrolu vývozu (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) zřídil pro tuto činnost i poradní sbor, ve kterém jsou zastoupeny zástupci dotčených stran (zástupci společností zaměřených na udržitelnost, svaz zaměstnavatelů, zástupce odborů, atd.). Blíže viz Tisková zpráva ze dne 23. 5. 2022. *Spolkový úřad pro hospodářství a kontrolu vývozu* [online]. [cit. 31. 5. 2022]. Dostupné z: [https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Lieferketten/2022\\_02\\_lksg\\_beirat.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Lieferketten/2022_02_lksg_beirat.html)

<sup>16</sup> Viz čl. 22 odst. 1 zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci.

Pokud jde o úpravu odpovědnosti za škodu, která byla způsobena v dodavatelském řetězci a přímo souvisí s nenaplňováním povinností náležitě péče, zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci uvádí (čl. 3 odst. 3), že porušení povinností podle tohoto zákona nezakládá občanskoprávní odpovědnost, přičemž občanskoprávní odpovědnost, která je stanovená nezávisle na zákoně o náležitě péči v dodavatelském řetězci, zůstává nedotčena. Lze také dodat, že německý zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci se nijak blíže nevěnuje otázce souvislosti činnosti podniku a klimatických změn.

### 3 Návrh evropské směrnice o náležitě péči podniků

Začátek roku 2022 přinesl další návrh právního předpisu upravujícího stejnou právní oblast, přičemž jde o návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 ze dne 24. 2. 2022 (dále jen „návrh směrnice“)<sup>17</sup>. Návrh směrnice hned zkraje své důvodové zprávy přiznává, že propojení hospodářství Evropské unie s miliony pracovníků po celém světě prostřednictvím globálních hodnotových řetězců s sebou nese odpovědnost za řešení dopadů na práva těchto pracovníků, a snaží se povinnosti podniků upravit komplexně. Navazuje přitom na strategii EU pro práva dítěte<sup>18</sup>, v níž se EU zavazuje k nulové toleranci vůči dětské práci a k tomu, že zajistí, aby dodavatelské řetězce společností v EU nevyužívaly dětskou práci.

Návrh směrnice v důvodové zprávě dále uvádí, že postupy náležitě péče uplatňují ve stále větší míře převážně velké společnosti, neboť díky tomu mohou získat konkurenční výhodu, a že tak reagují na rostoucí tlak, aby jednaly udržitelným způsobem, neboť jim to pomáhá vyhnout se nežádoucím rizikům poškození dobré pověsti vůči spotřebitelům a investorům; zároveň dodává, že tyto postupy jsou založeny na nezávazných standardech a v případě, že dojde k újmě, nepřinášejí právní jistotu ani společnostem, ani poškozeným.

<sup>17</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 COM/2022/71 final.

<sup>18</sup> EU Strategy on the Rights of the Child. *European Union* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021 [cit. 31. 5. 2022]. ISBN 978-92-76-32448-5. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ds0821040enn\\_002.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ds0821040enn_002.pdf)

### 3.1 Oblast působnosti návrhu směrnice

Návrh směrnice se dle jeho druhého článku vztahuje na společnosti založené v souladu s právními předpisy některého členského státu, které mají přes 500 zaměstnanců a čistý celosvětový obrat vyšší než 150 milionů eur, působí ve vymezených odvětvích s vysokým dopadem<sup>19</sup>, i na společnosti které mají více než 250 zaměstnanců a čistý celosvětový obrat více než 40 milionů eur. Dále návrh směrnice plánuje ukládat povinnosti podnikům ze třetích zemí, působícím v Evropské unii, které splňují výše uvedené podmínky. Směrnice se týká jednotlivých společností, jejich dceřiných společností i obchodních řetězců a zakládá jednotlivé povinnosti náležité péče.

Jedním z důležitých postupů, který se v návrhu směrnice opakuje, je povinnost společnosti získat od obchodního partnera, s nímž mají přímý obchodní vztah, smluvní záruky, že zajistí dodržování kodexu chování společnosti a v případě potřeby také plánu preventivních opatření. Dle čl. 7 odst. 4 musí smluvní záruky doplňovat vhodná opatření k ověření jejich dodržování, přičemž pro účely ověření dodržování může společnost odkázat na vhodné iniciativy odvětví nebo ověřování nezávislou třetí stranou. Naplnění těchto povinností může mít následně vliv na odpovědnost společnosti za případný nepříznivý dopad činnosti obchodního partnera (viz čl. 22 návrhu).

### 3.2 Povinnosti spojené se zjištěním (i potenciálního) porušení dodržování lidských práv a ochrany životního prostředí

Návrh směrnice se zabývá i tím, jaké jsou povinnosti společnosti v případě, že zjistí potenciální nepříznivé dopady, kterým nelze předejít nebo je odpo- vídajícím způsobem zmírnit. V takovém případě je společnost povinna zdr- žet se uzavírání nových nebo rozšiřování stávajících vztahů s partnerem, v souvislosti, s nímž nebo v jehož hodnotovém řetězci došlo k výskytu dopadu (pokud to tedy umožňuje právo, kterým se řídí jejich vztahy, blíže článek 7 odst. 5 návrhu). Dále má společnost v takovém případě povinnost

<sup>19</sup> Jde o společnosti, u kterých více než polovina čistého obratu pochází z odvětví výroba jako textilií, obuvi, zemědělství, lesnictví, rybolov, výroba potravin, velkoobchod se zemědělskými surovinami, potravinami, nápoji, zvířaty a těžba surovin, výroba výrobků ze základních kovů atd.

dočasně pozastavit obchodní vztahy s dotyčným partnerem a zároveň bude usilovat o prevenci a minimalizaci dopadů, pokud existuje důvodné očekávání, že toto úsilí bude v krátkodobém horizontu úspěšné. Je-li potenciální nepříznivý dopad závažný, ukončí obchodní vztah v souvislosti s dotčenými činnostmi (čl. 7 odst. 5 návrhu směrnice). Návrh dále v poslední větě článku 7 odst. 5 ukládá členským státům, aby smlouvy, které se řídí jejich právem, mohly stanovit možnost ukončit obchodní vztah. Následující čl. 8 obdobně zakládá povinnosti, které jsou členské státy a společnosti povinny přijmout k odstranění skutečných nepříznivých dopadů. Členské státy mají dle čl. 22 návrhu směrnice zajistit, aby společnosti nesly odpovědnost za škody, pokud nesplnily povinnosti stanovené v člancích 7 a 8 (tedy povinnosti související s předcházením potenciálních nepříznivých dopadů a odstranění skutečných nepříznivých dopadů).

Sankce za porušení pravidel uvedených v návrhu směrnice jsou řešeny jak cestou veřejnoprávní kontroly i cestou občanskoprávní odpovědnosti. Návrh směrnice členským státům ukládá určit jeden nebo více orgánů dohledu pro dohled nad dodržováním povinností stanovených návrhem směrnice (čl. 17 a čl. 18), povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění uplatňování sankcí za porušení vnitrostátních předpisů přijatých podle návrhu směrnice, přičemž dodává, že stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující (čl. 20 odst. 1).

Důležitým bodem návrhu směrnice je pak článek 22 odst. 2 návrhu směrnice, který upravuje občanskoprávní odpovědnost společností za způsobené škody v závažných případech, přičemž ukládá členským státům, aby zajistily, že v případě, že společnost přijala opatření uvedená v čl. 7 odst. 2 písm. b) a čl. 7 odst. 4 nebo čl. 8 odst. 3 písm. c) a čl. 8 odst. 5 (jedná se povinnosti spojené se smluvními zárukami od obchodního partnera a opatřeními k ověření jejich dodržování), nenesla odpovědnost za škody způsobené nepříznivým dopadem činností nepřímého partnera, s nímž má zavedený obchodní vztah, ledaže za okolností daného případu nebylo možné důvodně očekávat, že fakticky přijatá opatření, včetně opatření k ověření jejich dodržování, by postačovala k prevenci, zmírnění či odstranění nepříznivého dopadu nebo minimalizaci jeho rozsahu. Návrh směrnice v tomto bodě (čl. 22 odst. 2) dodává, že: „[p]ři posuzování existence a rozsahu odpovědnosti

*podle tohoto odstavce se náležitě zohlední snaha společnosti provést veškerá nápravná opatření, která jí uložil orgán dohledu, pokud se tato snaha přímo vztahuje ke předmětné škodě, veškeré vynaložené investice a veškerá cílená pomoc, kterou společnost poskytla podle článků 7 a 8, a dále veškerá spolupráce s jinými subjekty při řešení nepříznivých dopadů v jejich hodnotových řetězcích.“* Občanskoprávní odpovědností společnosti za škody vzniklé na základě čl. 22 návrhu směrnice ustanovení pak nemá být dotčena občanskoprávní odpovědnost jejích dceřiných společností ani přímých či nepřímých obchodních partnerů v hodnotovém řetězci.

#### **4 Srovnání přiblížených řešení zakotvení povinnosti náležité péče v obchodním řetězci**

Počátkem roku 2022 tedy mezi evropskými státy byly přijaty již dva právní předpisy, které upravují povinnost náležité péče podniků v oblasti lidských práv. Přijatá podoba německého zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci je dle závěrů některých autorů kompromisem. Kromě omezeného rozsahu povinností náležité péče v oblasti lidských práv a životního prostředí (např. závěr, že opatření musí v některých případech „zpravidla vést k ukončení porušování“<sup>20</sup>) se objevuje kritika také v souvislosti s vymáháním nově zavedených povinností<sup>20</sup>. Odpovědnost podniků není skutečně vymáhána všemi možnými způsoby, je sice pravdou, že zákon o náležité péči v dodavatelském řetězci sice stanoví rozsáhlá oprávnění Spolkového úřadu pro hospodářství a kontrolu vývozu i sankce, občanskoprávní vymáhání povinností je dle čl. 3 odst. 3 zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci odmítáno. Pokud jde o omezenou povinnost ukončit obchodní vztah s obchodním partnerem, který je původcem porušení, někteří autoři uvádějí možnost použití nástrojů, které se již využívají v oblasti ochrany spotřebitele<sup>21</sup> – v případě, že podnik neukončí obchodní vztah a nedojde k ukončení porušení, mohl by zákon stanovit např. zákaz prodeje výrobků spojených

<sup>20</sup> RÜHL, G., KNAUER, C. Zivilrechtlicher Menschenrechtsschutz? Das deutsche Lieferkettengesetz und die Hoffnunft auf den europäischen Gesetzgeber. *Juristen Zeitung*, 2022, č. 3, s. 105–110.

<sup>21</sup> DE SCHÜTTER, O., RAMASASTRY, A., TAYLOR, M. B., THOMPSON, R. C. Human Rights Due Diligence: The Role of States. *Frank Bold* [online]. 2012 [cit. 20. 8. 2022]. Dostupné z: [https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/human\\_rights\\_due\\_diligence-the\\_role\\_of\\_states.pdf](https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf)



s porušujícím dodavatelem na národním trhu. Takový postup si lze představit u některých odvětví, např. u prodeje oděvů či hraček, ve kterých by medializace porušení, ve spojení se stažením produktu, mohla být přiměřeným prostředkem.

Německý zákon o náležité péči v dodavatelském řetězci, ani francouzský zákon o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů dále nijak nepracují s odpovědností společností za změny klimatu. Na závazky států, týkajících se změn klimatu reaguje až návrh směrnice, který ukládá společnostem obratem vyšším než 150 milionů povinnost zavést plán zajišťující, že jejich obchodní model a strategie budou slučitelné s přechodem na udržitelné hospodářství a s omezením globálního oteplování na 1,5 °C v souladu s Pařížskou dohodou (viz čl. 15 návrhu směrnice).<sup>22</sup> Ani jeden z národních předpisů se navíc podrobněji nevěnuje otázce odpovědnosti společností, které obchodní řetězec řídí. Jak již bylo uvedeno výše, německý zákon o náležité péči v obchodním řetězci výslovně zvláštní občanskoprávní odpovědnost výslovně neupravuje. Francouzský zákon o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů (který je sám o sobě velmi strohý a krátký) stručně odkazuje na úpravu odpovědnosti za škodu upravenou francouzským občanským zákoníkem.

Tato otázka (řešení odpovědnosti za činnost členů dodavatelského řetězce) je přitom dle autorky klíčovou pro naplnění cílů povinnosti náležité péče, protože společnosti budou mít v případě zavedení odpovědnosti za (případně) porušení způsobená třetími stranami (dodavateli) velkou motivaci na dodržování standardů ochrany lidských práv a ochrany životního prostředí. Jak zdůrazňuje Nicolas Bueno a Claire Bright<sup>23</sup>, ve většině jurisdikcí

<sup>22</sup> Mezi další povinnosti patří identifikace skutečných nebo potenciálních nepříznivých dopadů na lidská práva a životní prostředí, vyplývajících z jejich vlastních činností nebo činností jejich dceřiných společností, a souvisejících s jejich řetězci, či zavedenými obchodními vztahy. Návrh v čl. 15 odst. 2 dále pracuje i se závazky, které se týkají opatření proti změně klimatu a uvádí, že členské státy zajistí, aby v případě, že změna klimatu je nebo měla být identifikována jako hlavní riziko pro činnost společnosti nebo jako jejich hlavní dopad, společnost zahrnula do svého plánu cíle snížení emisí.

<sup>23</sup> BUENO, N., BRIGHT, C. Implementing Human Rights Due Diligence Through Corporate Civil Liability. *International and Comparative Law Quarterly*. 2020, roč. 69, č. 4, s. 789–818 [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/implementing-human-rights-due-diligence-through-corporate-civil-liability/89B854AAA7F3ED5AC841D-F266E567498>

se v právu obchodních společností uplatňuje zásada oddělené právní subjektivity, což znamená, že každá (samostatně založená) společnost v rámci skupiny společností je považována za samostatný právní subjekt—mateřská společnost nebude automaticky odpovědná za škodlivé jednání nebo opomenutí své dceřiné společnosti pouze na základě podílu v ní. Tito autoři zároveň uvádějí, že se v posledních letech začala prosazovat myšlenka, že mateřská společnost může být přímo odpovědná za své vlastní jednání nebo opomenutí v souvislosti se škodami, které vznikly v důsledku činnosti jejích dceřiných společností a odkazují přitom např. na rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *Okpabi proti Royal Dutch Shell Plc*<sup>24</sup>. V této věci britský Nejvyšší soud rozhodoval o tom, zda a za jakých okolností může být mateřská společnost nadnárodní skupiny („operator of a joint venture operation“) se sídlem ve Spojeném království povinna poskytnout péči jednotlivcům, kteří tvrdí, že utrpěli vážnou újmu způsobenou jednou z jejích dceřiných společností. Navrhovatelé (přibližně 42 500 osob) byli občané Nigérie, kteří obývají oblastí údajně postižené únikem ropy z ropovodů a související infrastruktury společnosti, která je dceřinou společností mateřské společnosti Royal Dutch Shell Plc. Navrhovatelé, kteří původně nebyli se svým návrhem úspěšní, proti rozsudku Odvolacího soudu podali k Nejvyššímu soudu Spojeného království opravný prostředek, přičemž tvrdili, že Royal Dutch Shell i její dceřiná společnost jsou odpovědní za škodu, a že porušení povinnosti Royal Dutch Shell spočívá v nedostatku náležité péče v monitoringu a kontrole dceřiné společnosti. Nejvyšší soud Spojeného království jednomyslně jejich návrhu vyhověl s tím, že lze rozumně tvrdit, že Royal Dutch Shell má vůči navrhovatelům povinnost péče. Z uvedeného plyne, že odpovědnost podniků za činnost jejích dodavatelů lze v některých případech dovodit i bez přímého zakotvení specifické občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené nepříznivým dopadem činností obchodního partnera. Z hlediska právní jistoty je však jistě lépe, pokud ji přímo upraví právní předpis, který se konkrétní oblastí zabývá.

<sup>24</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ze dne 12. 2. 2021 ve věci *Okpabi proti Royal Dutch Shell Plc*, sp. zn. UKSC 2018/0068. Viz *Tisková zpráva Nejvyššího soudu Spojeného království* [online]. [cit. 31. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.supremecourt.uk/press-summary/uksc-2018-0068.html>

Právě otázka odpovědnost společností řídících obchodní řetězce je podrobněji řešena novým návrhem směrnice, který dle názoru autorky řeší danou problematiku nejkompexněji, a tak vychází ze srovnání, jako řešení nejzdařilejší. Návrh totiž předpokládá, že za určitých okolností (nesplnění požadavků náležitě péče) mohou společnosti nést odpovědnost za škody způsobené činností obchodního partnera, a to pokud porušily svou povinnost náležitě péče, ale i v případech, že společnost má „předepsanou dokumentaci“ s obchodním partnerem vypracovanou, avšak „nebylo možné důvodně očekávat“, že přijatá opatření, by vedla k prevenci, zmírnění či odstranění nepříznivého dopadu nebo minimalizaci jeho rozsahu (viz čl. 22 odst. 2 návrhu směrnice). Návrh směrnice předpokládá, že státy budou mít uloženo, aby zajistily efektivní mechanismy pro ohlášení případných zjištěných porušení a zároveň, aby společnosti žádající o veřejnou podporu potvrdily, že jim nebyly uloženy žádné sankce za neplnění povinností vyplývajících z této směrnice (čl. 24 návrhu směrnice).

## 5 Závěr

Tento příspěvek se zabýval problematikou povinností náležitě péče v oblasti lidských práv a na začátku si položil otázku, jakými prostředky lze dodržování odpovědnosti v této oblasti dosáhnout. Z uvedených poznatků lze uzavřít, že do nedávné doby bylo dodržování povinností náležitě péče doporučováno soft-law instrumenty, které podnikům poskytují návod, jak nejlépe postupovat, a jsou postaveny na principu, že společnosti budou samy povinnosti související s náležitou péčí v oblasti ochrany lidských práv a životního prostředí dodržovat, a vytvářet tím tlak i na ostatní obchodní subjekty. Zároveň je ale možné (a v praxi se tak již děje) zahrnout povinnosti náležitě péče do právních norem, což je cesta, která umožňuje dodržování předmětných povinností i vymáhat. Tímto způsobem je také možné přímo upravit odpovědnost u subjektů, vedoucích obchodní řetězce, za škody spojené s činností tohoto řetězce (přičemž je možné do celé koncepce zahrnout i vliv podniku na klimatické změny či environmentální katastrofy).

Dosud nejkompexněji upravuje povinnosti podniků v souvislosti povinností náležitě péče v oblasti lidských práv výše uvedený návrh směrnice o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti. Zda bude návrh směrnice přijat

a uveden do praxe je zatím nejisté. Jisté však je, že se postupně povinnost náležitě péče (a v této souvislosti i odpovědnost podniků za porušení lidských práv či poškozování životního prostředí) začíná upravovat legislativně, a že ji již několik evropských států (Francie, Německo) právně zakotvilo, byť zatím v omezené míře. Návrh směrnice navíc uvádí, že další členské státy (Belgie, Nizozemsko, Lucembursko a Švédsko) se v blízké budoucnosti chystají přijmout obdobnou právní úpravu<sup>25</sup>, jako byla přijata v Německu a ve Francii. Lze navíc odkázat i na další snahy o přijetí obdobné legislativy, např. na návrh lidové iniciativy předložený ve Švýcarsku, který navrhoval změnu v čl. 101a ústavy Švýcarska<sup>26</sup>, který se pokusil zakotvit základní povinnosti náležitě péče podniků v oblasti lidských práv; návrh zároveň obsahoval povinnost odpovědnosti za škodu způsobenou i jen ovládanými společnostmi, pokud tyto společnosti při své činnosti porušují mezinárodně uznávané normy v oblasti lidských práv nebo životního prostředí.

Z celkového vývoje je patrné, že řešení povinnosti náležitě péče podniků v oblasti lidských práv je oblast, kterou by bylo vhodné upravit i v České republice, ale s ohledem na existenci návrhu směrnice je možné, že zákonodárce bude v budoucnosti k tomuto přímo povinen. V této souvislosti je třeba doporučit, aby případná právní úprava byla na prvním místě srozumitelná (aby povinnosti podniků byly dostatečně určitě vymezeny), a aby byly popsány postupy, jak mají podniky zjišťovat, že jejich obchodní partneři povinnosti dodržují. Zároveň je nutné doporučit, a aby byly nastaveny cesty k oznamování porušení. Vhodným postupem je jistě i zajištění možností, aby mohly fyzické a právnické osoby oznamovat opodstatněné obavy, že některá společnost nedodržuje své povinnosti náležitě péče (takový postup předvídá i čl. 19 odst. 1 návrhu směrnice).

Samostatnou kapitolou je otázka, jak nastavit sankce za porušení povinnosti náležitě péče v oblasti lidských práv. Jak bylo výše uvedeno, návrh směrnice zdůrazňuje, že sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. S takovým závěrem lze jistě souhlasit, a lze doporučit, aby právní úprava (pokud bude v budoucnu přijímána) zahrnovala mechanismy, které umožní zjistit

<sup>25</sup> Návrh směrnice, op. cit., pozn. č. 3.

<sup>26</sup> Odmítnutý návrh lidové iniciativy. *Chancellerie fédérale* [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis462.html>

porušení, a zajistí možnost efektivní uložení sankcí, a to nejen v podobě správněprávních pokut. Jak bylo předvedeno na výše uvedených právních předpisech a legislativních návrzích, cest k vymáhání povinností spojených s náležitou péčí podniku v oblasti lidských práv přitom může být vícero. Kromě prostředků správního trestání se nabízí jako účinná cesta zvláště občanskoprávní odpovědnost podniků vedoucích celý dodavatelský řetězec. Lze si rovněž představit i méně formální cesty, jako např. medializaci zjištěných porušení (a s ní související ztrátu dobré pověsti společnosti). Omezení finanční státní podpory subjektům, které porušují povinnosti náležité péče je rovněž namístě (srov. čl. 24 návrhu směrnice či čl. 22 německého zákona o náležité péči v dodavatelském řetězci), a lze jistě doporučit, aby dodržování standardů bylo promítnuto i do podmínek státních zakázek či další spolupráce státu se soukromými subjekty.

## Literature

- BONNITCHA, J., McCORQUODALE, R. The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *European Journal of International Law*. 2017, roč. 28, č. 3, s. 899–919.
- BUENO, N., BRIGHT, C. Implementing Human Rights Due Diligence Through Corporate Civil Liability. *International and Comparative Law Quarterly*. 2020, roč. 69, č. 4, s. 789–818 [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/implementing-human-rights-due-diligence-through-corporate-civil-liability/89B854AAA7F3ED5AC841DF266E567498>
- DE SCHUTTER, O., RAMASASTRY, A., TAYLOR, M. B., THOMPSON, R. C. Human Rights Due Diligence: The Role of States. *Frank Bold* [online]. 2012 [cit. 20. 8. 2022]. Dostupné z: [https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/human\\_rights\\_due\\_diligence-the\\_role\\_of\\_states.pdf](https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf)
- EU Strategy on the Rights of the Child. *European Union* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021 [cit. 31. 5. 2022]. ISBN 978-92-76-32448-5. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ds0821040enn\\_002.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ds0821040enn_002.pdf)

- Obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv: provádění rámcového programu OSN „Chránit, respektovat a napravovat“. *OSN* [online]. 2021 [cit. 18. 5. 2022] 2011. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)
- Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward. *International Labour Office and United Nations Children's Fund* [online] ILO and UNICEF, New York, 2021, s. 12 [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipecc/documents/publication/wcms\\_800278.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_800278.pdf)
- Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 COM/2022/71 final.
- Pokyny OECD pro nadnárodní společnosti. *OECD* [online]. [cit. 19. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/ue-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ze dne 12. 2. 2021 ve věci *Okpabi proti Royal Dutch Shell Plc*, sp. zn. UKSC 2018/0068. *Tisková zpráva Nejvyššího soudu Spojeného království* [online]. [cit. 31. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.supremecourt.uk/press-summary/uksc-2018-0068.html>
- RÜHL, G., KNAUER, C. Zivilrechtlicher Menschenrechtschutz? Das deutsche Lieferkettengesetz und die Hoffnunft auf den europäischen Gesetzgeber. *Juristen Zeitung*, 2022, č. 3, s. 105–110.
- TORRES-CORTÉS, F., SALINIER, C., DERINGER, H. et al. *Study on due diligence requirements through the supply chain : final report* [online]. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Publications Office, 2020, s. 158 [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>
- Zákon č. 2017-750-DC ze dne 23. 3. 2017, o povinnosti opatrnosti mateřských společností a dodavatelů, (v orig. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre). *Légifrance* [online]. [cit. 20. 5. 2022]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626/>

Zákon o náležitě péči v dodavatelském řetězci. [Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten]. *Bundesanzeiger* [online]. [cit. 21. 5. 2022]. Dostupné z: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl121s2959.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl121s2959.pdf)

### **Contact – e-mail**

*Kamila.Kourilova@usoud.cz*

# PRÁVO OBCE NA SAMOSPRÁVU PŘI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA NA PŘÍZNVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JEJÍCH OBČANŮ

*Jan Leichmann*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá obcí jako zástupcem občanů obce z hlediska zastupování jejich zájmů. Jako základní sídelní jednotka je obdařena ústavním právem na samosprávu podle čl. 100 Ústavy ČR. Právo na samosprávu zakládá obci pravomoc řídit si své záležitosti, v rámci zákonů, samostatně. Jedním z úkolů obce je ochrana zájmů svých občanů a péče o území obce. Jelikož každý má podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod právo na příznivé životní prostředí, je otázkou, jakou mírou může obec v rámci svého práva na samosprávu prosazovat právě právo na životní prostředí svých občanů. Obec má širokou pravomoc při zapojování se do řízení s dopadem na životní prostředí, ať již k záměrům umístěným na jejím území nebo v nejbližším okolí, či také k již existujícímu zatížení životního prostředí.

## **Keywords in original language**

Obec; právo na příznivé životní prostředí; ochrana životního prostředí.

## **Abstract**

The paper deals with the municipality as a representative of the citizens of the municipality in terms of representing their interests. As the basic unit of settlement, it is endowed with the constitutional right to self-government under Article 100 of the Constitution of the Czech Republic. The right to self-government confers on the municipality the power to manage its affairs, within the framework of the law, independently. One of the tasks of a municipality is to protect the interests of its citizens and to look after the municipality's territory. Since everyone has the right to a favourable environment under Article 35 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms,



the question is to what extent a municipality can, within the framework of its right to self-government, enforce the right to the environment of its citizens. The municipality has a wide range of powers in engaging in environmental impact procedures, whether in relation to projects located in its territory or in its immediate vicinity, or to existing environmental burdens.

## Keywords

Municipality; Right to Favourable Environment, Protection of Environment.

## 1 Úvod

V příspěvku se budu zabývat právem obce na samosprávu; zejména tím, zda může bránit právo na příznivé životní prostředí, podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, svých občanů. Případně jakými způsoby.

Obec jako základní sídelní jednotka je obdařena ústavním právem na samosprávu podle čl. 100 Ústavy ČR. Právo na samosprávu zakládá obci pravomoc řídit si své záležitosti, v rámci zákonů, samostatně. Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Jedním z úkolů obce je tedy i ochrana zájmů svých občanů a péče o území obce. Jelikož každý má podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod právo na příznivé životní prostředí, je otázkou, jakou mírou může obec v rámci svého práva na samosprávu prosazovat právě právo na životní prostředí svých občanů. Obec má širokou pravomoc při zapojování se do řízení s dopadem na životní prostředí, ať již k záměrům umíst'ovaným na jejím území nebo v nejbližším okolí, či také k již existujícímu zatížení životního prostředí.

Na úvod v příspěvku vymezím obec a její právo na samosprávu, ale také cí práva je obec povinna hájit. Dále se budu zabývat samotným právem na příznivé životní prostředí a vývojem možnosti obce jej bránit. Na závěr uvedu limity, kterými je obec při hájení práva na příznivé životní prostředí omezena.

## 2 Obec a právo na samosprávu

Obec představuje základní územní celek nadaný právem na samosprávu. Charakteristickými prvky obce jsou hranice vymezující její území a občané tvořící její populaci. Obec by se tedy dala popsat také jako společenství občanů společně obývajících vymezené území.<sup>1</sup> Jako veřejnoprávní korporace je obec nadána ústavně zaručeným právem na samosprávu.<sup>2</sup>

Pojetí obce, která jako veřejnoprávní korporace vykonává část veřejné tak soukromé správy, vystihl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009, podle něhož „*obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů – pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti. Je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právníkou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování části veřejných úkolů (výkonu veřejné správy). Jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojím postavení – jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se například ve vydávání obecně závazných vyhlášek, v nichž se jejich adresátům jednostranně ukládají povinnosti, či v činnosti obcí zřízené obecní policie, která za použití zákonem stanovených pravomocí zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku) a současně jako subjekt práva, vstupující do soukromoprávních vztahů, v nichž má s jinými právníckými či fyzickými osobami rovné postavení. Vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů. Při nakládání s majetkem a vlastními finančními prostředky má tak zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník.*“

### 2.1 Čí práva obec hájí?

Otázka, koho je třeba považovat za občany obce, není jednoznačná. Nejjednodušší charakteristika by pravděpodobně zahrnovala pouze občany České republiky, kteří mají na území obce trvalý pobyt, jak je ostatně vymezuje § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“). Oprávnění občana dle § 16 zákona o obcích náleží také osobě starší 18 let, která je občanem třetího státu a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Musí tak však stanovit mezinárodní smlouva, kterou je česká

<sup>1</sup> HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. Wolters Kluwer, komentář k § 1. Dostupné z: *ASPL*. [cit. 5. 4. 2022].

<sup>2</sup> Čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

republika vázána.<sup>3</sup> Nutnost trvalého pobytu v obci u výše vymezených skupin občanů je dána zejména jejich právem volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu, tedy přímo se podílet na „chodu“ obce.

Dle mého názoru občané obce (jak byli vymezení výše) však nemusí být jediné osoby pobývající na území obce, jež mohou mít zájem na prospěchu a rozvoji obce. Důležitou skupinou budou také „obyvatelé“ obce. Tento pojem není v zákoně nijak vymezen; považoval bych však za ně osoby, které na území obce dlouhodobě pobývají, ale z různých důvodů nemají na jejím území hlášený trvalý pobyt. I tyto osoby jsou pak dotčeny tím, jak obec spravuje své zájmy. Koneckonců i zákon o obcích ve svém § 16 počítá se skupinou osob, jež nejsou občané obce, ale mohou mít specifické zájmy a práva ve vztahu k ní. Konkrétně v jeho odst. 3 specifikuje skupinu osob starších 18 let vlastnicích na území obce nemovitost a specifikuje, jaká práva jim náleží.

## 2.2 Právo na samosprávu

Obec je nadána ústavně garantovaným právem na samosprávu. Hlavními znaky samosprávy je pak správa vlastních věcí, vytváření vlastních orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávy individuální správní akty a právní předpisy. Dále také vlastnit majetek a samostatně s ním hospodařit. Důležitým prvkem práva na samosprávu obcí (ale i dalších územně samosprávných celků) je omezení zásahu do jejich činností, tak jak to požaduje čl. 101 odst. Ústavy ČR. Dle něj může stát „zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“ K tomu uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV.ÚS 331/02: „Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. [...] V mezích stanovených

<sup>3</sup> § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

*Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku – v daném případě obci – k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.“*

V citovaném nálezu Ústavní soud vymezil hranice zásahu do práva na samosprávu obcí a potřebu případné zásahy omezit. Před těmito musí být zároveň chráněna. Zásahy jsou přípustné pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona.

Důvodem, proč zásahy do práva na samosprávu obcí musí být vždy proporcionální a omezené na minimum, popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63: „Podstatně především je, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zájmovost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti.“

Nejvyšší správní soud zde vystihnul, z jakých důvodů je třeba bránit právo na samosprávu obce. Úkolem orgánů obce je bránit a pečovat o zájmy jak obce, tak jejích občanů. Tyto zájmy pak z logiky věci mohou být v rozporu se zájmy jiných samosprávných celků, či jiných státních orgánů. Nelze proto připustit nepřiměřené zásahy do práva obce, která vykonává vůli svých občanů.

Rozhodování v rámci samostatné působnosti tedy ze samotného principu nemůže být zcela nestranné a apolitické. Vůli obce v tomto ohledu vykonává zastupitelstvo<sup>4</sup>, které je voleno občany obce (zde je důležité zdůraznit rozdíl mezi občany obce a jejími „obyvateli“, jak byli vymezeni výše). Právo volit a být voleni do zastupitelstva obce mají osoby vymezené v § 16 a § 17 zákona o obcích, tedy občané České republiky s trvalým pobytem na území obce a občané ostatních států (na základě mezinárodní smlouvy, zejména však občané členských států Evropské unie) s trvalým pobytem v dané obci.

Jelikož je zastupitelstvo volený orgán, měly by jeho politické kroky následovat vůli občanů, kteří jej zvolili. Zastupitelstvo však nemůže pouze „slepě“ následovat pouze svůj předvolební manifest a bez výjimky prosazovat pouze zájmy jejich občanů, jenž je zvolili, respektive názory a přání těch, kteří mají většinu hlasů. Složení zastupitelstva určené výsledkem voleb dozajista stanovuje základní politické směřování obce, ale nemůže být jediným hlediskem. Podle § 2 odst. 2 zákona o obcích totiž „[o]bec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. Zástupci občanů tedy musí dbát zájmů a potřeb všech obyvatel obce bez rozdílu, jelikož hlavním předmětem „péče“ o obec. Dalším zákonným požadavkem je chránit veřejný zájem. Nabízí se otázka, zda se jedná o veřejný zájem pouze v rovině území nebo vztahů obce či širší celospolečenský zájem, jehož prosazování by ve svém důsledku mohlo být proti zájmu samotné obce a jejich občanů. V takových případech bude záležet vždy na konkrétních okolnostech dané věci a na úvaze zastupitelstva. Jak vyjádřil také Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. I ÚS 198/95: „*Ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem [...] je možno dovodit, že pojem ‚veřejný zájem‘ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci ‚Právo, zákonodárství a svoboda‘, II. díl, (vydala ACADEMIA Praha 1991), na straně 14. Autor uvádí, že „často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.“*“

<sup>4</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

Z výše uvedeného plyne, že pojem veřejný zájem nelze jednoznačně definovat a určit ve vztahu k jeho ochraně samosprávným celkem. Vždy je třeba jej v každé jednotlivé věci určit a pečlivě vážit se zájmy ostatními. Tedy i obec je při prosazování svého zájmu limitována svým okolím a zájmy, které jsou v kolizi s jejím.

Dalším limitem při prosazování vůle a zájmů občanů obcí je účelné a hospodárné nakládání s jejím majetkem. Podle § 38 zákona o obcích je totiž obec povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.

V některých případech však zastupitelstvo nemá možnost postupovat proti vůli svých občanů. Jedná se o situace, kdy občané vyjeli svůj názor v místním referendu. Výsledek místního referenda je pro příslušné zastupitelstvo a další orgány obce závazné tehdy, pokud se referenda účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob a zároveň hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob<sup>5</sup>

### 3 Právo na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Právo na příznivé životní prostředí nepředstavuje hmotněprávní základní právo, jež je subjektivní veřejné a bezprostředně vymahatelné, a které může být zákonodárcem pouze proporcionálně omezoováno<sup>6</sup>. V souladu s čl. 41 Listiny se lze práv spadajících pod čl. 35 dovolávat pouze v souladu se zákonem. Právo na životní prostředí tedy vyžaduje aktivní činnost zákonodárce při jeho konkretizaci. To ostatně potvrdil také Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 „*skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).*“

<sup>5</sup> § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>6</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer, komentář k čl. 35 Dostupné z: *ASPI* [cit. 4. 5. 2022].

Obsah práva za příznivé životní prostředí, alespoň základně, vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18, kde vyslovil: „*Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Úst). Pozitivní závazek státu tedy mimo jiné spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.*“

### 3.1 Kdo se může práva na příznivé životní prostředí domáhat?

Další otázkou, která vyvstává společně s obsahem práva na příznivé životní prostředí, je, kdo jsou nositeli tohoto práva? Názor na tuto otázku se v průběhu posledních 20 let postupně vyvíjel. Následující shrnutí poskytuje stručnou rekapitulaci tohoto vývoje. Ústavní soud zastával názor, že právo dle čl. 35 odst. 1 Listiny náleží pouze fyzickým osobám, ale procesní právo k jejich ochraně může náležet také osobám právnickým. Viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 603/04: „*Jednou je subjektivní právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 LZPS, které bezesporu náleží ze své podstaty (stejně jako celá řada jiných práv v Listině základních práv a svobod) pouze fyzickým osobám. [...] Jinou otázkou je domáhání se práva na příznivé životní prostředí. Ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. [...] Občanské sdružení (pozn. autora: právnická osoba) se přitom může domáhat svých vlastních (tj. procesních) práv plynoucích z příslušných zákonů ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.*“ Obdobně taktéž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006-110.

Tento náhled na problematiku nositelů práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny však doznal jistého vývoje. Narušené životní prostředí nemá vliv pouze na živé organismy a např. jejich zdraví, ale také na movitý či nemovitý majetek, jež mohou vlastnit také právnické osoby<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F., BARTON, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.

Dle novější judikatury Ústavního soudu mohou být ekologické spolky aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (konkrétně územního plánu), jelikož „*již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části*“ (viz náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14).

Změna přístupu k aktivní legitimaci v zájmu ochrany životního prostředí byla tedy vystavěna na možnosti podávat žalobu na zrušení opatření obecné povahy, či jeho části. Ústavní soud přiznal aktivní legitimaci spolkům, které sdružovaly občany se stejnými zájmy (např. ekologické spolky).

Tyto závěry Ústavního soudu poté rozšířil Nejvyšší správní soud, ve vztahu k ekologickým spolkům, také na oblast žalob proti rozhodnutí správního orgánu a žalobě proti nezákonnému zásahu. Viz např. rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295: „*Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Nejvyšší správní soud však ponechal podmínku stanovenou výše citovaným nálezem Ústavního soudu, tedy že spolek musí prokázat dotčenost na svých právech daným rozhodnutím. Kritériem dotčenosti pak může být místní vztah k dotčené lokalitě, či přímo dotčenost na hmotných právech členech spolku. Toto kritérium je třeba posuzovat individuálně pro každý případ, jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku.

## **4 Právo obce na ochranu příznivého životního prostředí?**

Otázkou zůstává, zda mohou právo na příznivé životní prostředí bránit také obce, tedy zda jeho ochrana spadá do samostatné působnosti obce. Tuto možnost jim přiznal Ústavní nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06. V něm dovodil, že jelikož obec jako veřejnoprávní korporace je přímo a ze své povahy povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří



*„prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.“* Ochrana životního prostředí v zájmu občanů obce tak spadá do výkonu její samostatné působnosti (viz Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06).

Obec nelze brát pouze z hlediska menších sídelních jednotek, jak by se mohlo na první pohled zdát. Otázkou aktivní legitimace městských částí u statutárních měst se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, kdy došel k výsledku, že také ony mají v určitých případech aktivní legitimaci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219).

K oprávnění obcí hájit právo na příznivé životní prostředí se vyjádřit dále také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 4. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, dle kterého *„je věcná legitimace osob z řad dotčené veřejnosti založena nezákonným dotčením subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [...] je nutno respektovat nezastupitelnou úlohu obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel. [...] Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.“* V tomto rozhodnutí vyjádří rozšířený senát zcela zřejmou myšlenku, že nelze obcím upírat právo bránit příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny.

Dalším rozsudkem přiznávajícím obci právo bránit zájmy svých občanů je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016-36, dle kterého *„[u]ložení povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích) je sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací. Při naplňování těchto cílů pak logicky může docházet a v řadě případů i de facto dochází ke konfliktu zájmů, které obec hájí z pozice samosprávného celku, se zájmy a cíli sledovanými správními orgány v rámci výkonu přenesené působnosti (zde stavebním úřadem). Pokud obec uplatňuje konkrétní žalobní námítky, v nichž poukazuje na nezákonnost vydaného správního rozhodnutí pro rozpor s potřebami svých občanů, tj. namítá-li zkerácení*

*na právech, která jí nepochybně ze zákona o obcích přísluší a která hájí z pozice samosprávného územního celku, pak nelze oprávnění obce podat žalobu ve správním soudnictví odmítnout.“ (zde na půdorysu scelování pozemků)*

Tyto závěry lze dle mne nepochybně vztáhnout také na právo obce bránit právo na příznivé životní prostředí svých občanů. Obec však musí vznášet konkrétní námitky či připomínky, kterými podporuje rozpornost napadaného aktu s potřebami svých občanů, či obyvatel.

Jak plyne z výše uvedeného, náhled na problematiku, komu náleží právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a kdo se jej případně může domáhat, se vyvíjel postupem času. Nicméně z citované judikatury je možno vyčíst zřejmý posun ve prospěch širšího okruhu subjektů, jež mohou být dotčeny na tomto právu a mohou se tedy domáhat jeho ochrany.

#### **4.1 Jak může obec bránit právo na příznivé životní prostředí?**

Jak plyne ze zákonné úpravy, obec má povinnost pečovat o rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Pod tuto definici tedy bezpochyby spadá také starost péči o životní prostředí a jeho příznivý vliv na své občany. Obec tak může činit ve dvou základních oblastech.

První oblastí je výkon svých pravomocí v rámci samosprávy. Jak bylo uvedeno ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06, spadá ochrana životního prostředí v zájmu občanů do výkonu samostatné působnosti. Obec tedy může obecně závaznými vyhláškami právně regulovat určité aspekty „obecního“ života na svém území tak, aby nedocházelo k újmě na životním prostředí. Typicky se bude jednat například o úpravu nakládání s odpady, či využívání zeleně na veřejných prostranstvích atp. Nutno podotknout, že obec se při vydávání obecně závazné vyhlášky musí vždy pohybovat v mezích zákonem vyhrazené věcné působnosti (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05). Za tímto účelem může obec také zakládat a zřizovat právnické osoby.<sup>8</sup>

Obec však může také bránit právo na příznivé životní prostředí a své zájmy také v průběhu správních řízení a případně také žalobami u soudu. Judikatura je v tomto případě vystavena hlavně na možnosti obce žalobou napadat

<sup>8</sup> § 35 a 35a zákona o obcích.

opatření obecné povahy v oblasti územního plánování, kde jsou nadány aktivní legitimací na podání návrhu na zrušení daného opatření nebo jeho části. Je také nutné zmínit žalobu města Ostravy proti Vládě České republiky. Město Ostrava se snažilo bránit žalobou proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v dlouhodobém překračování imisních a emisních limitů znečištění ovzduší. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30, potvrdil, že obec jako územní společenství občanů je povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů. Mezi tato práva bezesporu patří také právo na životní prostředí. Nicméně kasační stížností podané městem Ostrava soud nevyhověl, neboť dospěl k závěru, že tvrzený zásah nebyl dostatečně určený. Rozhodným závěrem tohoto rozsudku však zůstává právo obce aktivně před soudy (tím více v řízení před správními orgány) bránit právo na příznivé životní prostředí svých občanů.

Právo obce na ochranu příznivého životního prostředí však nezakládá pouze národní právo. Z pohledu Aarhuské úmluvy (č. 124/2004 Sb. m. s.) obce nepředstavují dotčenou veřejnost podle čl. 2 odst. 5 této úmluvy. To potvrdil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327. Na obec je dle Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy nahlíženo jako na součást státu (viz body [48]–[50] odkazovaného rozsudku). Nicméně současně dospěl k závěru, že obec má specifickou a nezastupitelnou úlohu při ochraně životního prostředí svých obyvatel. Shledal tedy, že ač obec není dotčenou veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy, bezpochyby jí náleží v některých případech aktivní žalobní legitimace, mohou se tedy bránit žalobou podanou soudu.

Jak plyne z výše popsaného, obec má obecně možnost domáhat se práva na příznivé životní prostředí jejich občanů. Nicméně aby případná žaloba, podaná u správního soudu mohla být úspěšná, musí obec důsledně tvrdit své dotčení a aktivní legitimaci.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. str. 102.

## 4.2 Čím je obec limitována?

Jak plyne z výše uvedeného, je obec oprávněna chránit a bránit právo na příznivé životní prostředí svých občanů (či obyvatel). Nicméně tato pravomoc není neomezená, ale je limitována několika faktory.

Obec při ochraně práva na příznivé životní prostředí svých občanů (či obyvatel) tak nemůže postupovat zcela svévolně. V první řadě je omezena samotným právem na příznivé životní prostředí a limity jeho ochrany. Ne do všech (správních) řízení bude také obec přibrána jako účastník. Účastenství obcí v řízení týkajících se ochrany přírody a krajiny upravuje například § 71 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dle nějž jsou „*obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.*“ V případech, kdy obec nebude účastníkem daného správního řízení by alespoň v některých případech měla mít možnost se proti rozhodnutí, které vzejde z takového řízení, bránit žalobou u správního soudu, a to na základě Aarhuské úmluvy (viz výše).

Nebude-li obec účastníkem správního řízení, otevírá se jí také cesta (mimo jiné) podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, „*[k] podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nespovídalo účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004). V takovém případě nelze podmiňovat přípustnost žaloby podáním takového (nepřípustného) odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.*“ Obec by tedy v případě, kdy by nebyla účastníkem správního řízení, mohla podat žalobu již proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Otázkou by pak zůstala její aktivní legitimace k dotčené věci. Daný postup sice může zajistit přezkum zákonitosti a správnosti správního rozhodnutí, ovšem je limitován efektivností takového přezkumu. Žaloba podle § 65 s. ř. s. nemá ze zákona odkladný účinek a správní soudy mohou být ve svém rozhodování pomalejší než odvolací orgán. Nadto mohou napadené rozhodnutí pouze zrušit, či zamítnou žalobu; na rozdíl od správního orgánu, který jej může změnit.

Zajímavým a aktuálním rozhodnutím je rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2022, č. j. 11 A 82/2021-74, kterým soud přiznal možnost

samosprávním celkům podat odvolání proti rozhodnutí, že záměr nepodléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí podle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Rozhodování obce, respektive např. nově zvoleného vedení, nemůže být zcela svévolné a musí respektovat požadavek na kontinuitu řízení obce. Tento požadavek dopadá zejména do oblasti územního plánování, ale jistě možné si jej představit také v dalších oblastech. I s ohledem na požadavek kontinuity je tedy nutné postupovat při rozhodování v rámci řízení a směřování obce. Tento požadavek ale zároveň nesmí vést k zakonzervování určitého stavu. Změna v přístupu obce k určité otázce je tak možná, nesmí být však nepředvídatelná a svévolná; zde dochází ke kolizi s principem právní jistoty a legitimního očekávání.<sup>10</sup>

Tento problém je možné demonstrovat na problematice územního plánování. Obec nemůže při vydání nové územního plánu (či změně toho stávajícího) změnit funkční využití území pouze je-li tato změna odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat ve věcné nesprávnosti řešení, tedy v jeho rozporu s veřejným zájmem, nebo se naopak může jednat situaci, která je vyvolána změnou (vnějších) okolností. Zvolené řešení by tak mohlo být do budoucna v rozporu s veřejným zájmem a v současnosti je již neaktuální a je třeba jej přehodnotit. Není tedy možné měnit využití obce čistě v závislosti na politickém směřování aktuálního zastupitelstva.<sup>11</sup>

Otázkou, zejména teoretickou, pak zůstává, nakolik se požadavek na kontinuitu projeví v případě, kdy je na určité otázce postavena například volební kampaň vítězné strany v dané obci. Na požadavek kontinuity je ta třeba pohlížet spíše jako na „korektiv“, který chrání občany před svévolnými postupy vedení obce. Jsou proto jistě představitelné situace, kdy obec změní své směřování v určité otázce, například i v přístupu k ochraně životního prostředí (odpadová politika atp.). Nicméně měla by tak činit vždy předvídatelně a v rámci zákona.

Dále je obec při výkonu samosprávy povinna dbát o potřeby svých občanů. V prvé řadě to znamená realizovat jejich politickou vůli, jenž projevíli

<sup>10</sup> TKÁČIKOVÁ, J., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Půda v právních vztazích : aktuální otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s 190.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 191.

ve volbách. Zastupitelstvo by totiž mělo naplňovat svůj volební program a směřovat obec směrem jakým zamýšlelo před volbami. Avšak musí také dbát o práva a povinnosti ostatních občanů obce jejichž politická vůle je v menšině. Je tedy nutné vyvažovat protichůdné zájmy jednotlivých skupin obyvatel, zejména pak s ohledem na povinnost dbát o potřeby svých občanů. Zároveň však musí být rozhodování obce „předvídatelné“ (jak bylo popsáno výše). Jinak řečeno, nově zvolené zastupitelstvo nemůže ihned po volbách „otočit kormidlem“ a zcela změnit směřování obce, je třeba udržovat přiměřenou kontinuitu a předvídatelnost.

Výše bylo uvedeno, že obec má v rámci výkonu samostatné působnosti hájit veřejný zájem svých občanů. Zároveň může být tento výkon však omezen veřejným zájmem celospolečenským. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 377/2018–61, obec se v některých případech musí „obětovat“ ve prospěch celospolečenského zájmu. V posuzovaném případě se jednalo o přezkum stanovení průzkumného území při výběru vhodné lokality pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Je pravděpodobné, že případ, ve kterém by obec musela ustoupit veřejnému zájmu, muselo by se jednat o velmi významný záměr s celospolečenským dopadem. Tuto tezi však uvedl Nejvyšší správní soud pouze jako *obiter dictum*. Ač se jedná o představitelnou úvahu, je na tomto místě nutné podotknout, že není celospolečensky přijímána.<sup>12</sup>

## 5 Závěr

V příspěvku jsem se zabýval právem obce na ochranu příznivého životního prostředí pro své občany. Na úvod bylo důležité vymezit postavení obce jako veřejnoprávní korporace s právem na samosprávu. Toto její právo musí být chráněno a zasahovat do něj je velmi omezeno. Je třeba se zásahů zdržovat a minimalizovat je; a to právě z důvodu umožnění realizovat obci své plány a potřeby dle vůle vyjádřené jejími občany ve volbách.

Obec tedy primárně pečuje o rozvoj svého území a potřeby svých občanů. K tomu je dle Ústavy a zákona nadána právy a povinnostmi, které vykonává

<sup>12</sup> Obec nemusí strpět úložiště ve veřejném zájmu. *Platforma proti úložišti* [online]. [cit. 21. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.nechcemeuloziste.cz/cs/aktuality/obce-nemusi-strpet-uloziste-ve-verejnem-zajmu.html>

v rámci přenesené a samosprávné pravomoci. Dle mého názoru nepečuje obec pouze o potřeby svých občanů, tak jak jsou vymezeni v zákoně o obcích, ale také o zájmy obyvatel, kteří na jejím území dlouhodobě pobývají, aniž by měli v obci hlášený trvalý pobyt.

Dále jsem v příspěvku vymezil právo na příznivé životní prostředí, a kdo se jej může dovolávat. To je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a nepředstavuje hmotněprávní základní právo, jenž je subjektivní veřejné a bezprostředně vymahatelné, jež může být zákonodárcem pouze proporcionálně omezováno. Otázka, kdo je nositelem práva na příznivé životní prostředí, se v průběhu let postupně vyvíjela. Nejdříve jej zákon a judikatura přiznávala pouze fyzickým osobám, ale procesní právo k jejich ochraně také osobám fyzickým. V poslední době bylo právo na ochranu příznivého životního prostředí přiznáno také spolkům, zejména ekologickým.

Jelikož obec je ze své povahy povolána k ochraně práv a zájmů svých občanů, dospěly soudy také k její aktivní legitimaci bránit právo na příznivé životní prostředí. Ochrana životního prostředí v zájmu občanů obce tak spadá do výkonu její samostatné působnosti. Toto právo náleží pak také městským částem statutárních měst.

Obci tak náleží právo, či dokonce povinnost pečovat o příznivé životní prostředí svých občanů. Jelikož tato ochrana spadá pod samosprávné pravomoci, může tak činit přímo a aktivně; například vydáváním obecně závazných vyhlášek, kterými bude regulovat činnosti související s ochranou životního prostředí. Právo na příznivé životní prostředí však může obec bránit také v průběhu souvisejících správních řízení nebo za pomoci žalob u soudů. V případě, kdy by obec nebyla účastníkem dotčeného správního řízení, ale došlo k zásahu do jejích práv, měla by mít možnost se proti rozhodnutí bránit přezkumem před soudy. Nelze opominout ani aktivní legitimaci obcí brojit proti opatřením obecné povahy, rozhodnutím nebo případnému nezákonnému zásahu směřujícím do jejich práv. Nicméně soudy kladou velký důraz na tvrzení obce, že opravdu došlo k zásahu do práv.

Neméně důležité je však také zmínit, že obec je při hájení práva na příznivé životní prostředí svých občanů také limitována. V první řadě je omezena samým právem na příznivé životní prostředí. Dále by její jednání nemělo být svévolné, ale mělo by sledovat politickou vůli zastupitelstva. Avšak musí

také dbát o práva a povinnosti ostatních občanů obce, jejichž politická vůle je v menšině. Je tedy nutné vyvažovat protichůdné zájmy jednotlivých skupin obyvatel, zejména pak s ohledem na povinnost dbát o potřeby svých občanů. Obec také musí udržovat jistou míru předvídatelnosti a kontinuity při stanovování prosazování svých zájmů. Nakonec je obec také limitována „celospolečenským“ veřejným zájmem, kdy musí respektovat skutečnost, že koexistuje v prostředí a vztazích s ostatními obcemi a spolkami.

## Literature

HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné z: *ASPI*.. [cit. 5. 4. 2022].

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné z: *ASPI* [cit. 4. 5. 2022]. ISSN 2336-517X.

TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

TKÁČIKOVÁ, J., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Půda v právních vztazích : aktuální otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020. ISBN 978-80-210-9696-7.

MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.

## Elektronické zdroje

Obce nemusí strpět úložiště ve veřejném zájmu. *Platforma proti úložišti [online]*. Dostupné z: <https://www.nechcemeuloziste.cz/cs/aktuality/obce-nemusi-strpet-uloziste-ve-verejnem-zajmu.html>

## Rozhodnutí českých soudů

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009.

Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006-110.

Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30.



Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016-36.

Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63.

Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327.

Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 377/2018-61.

Usnesení RS NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

Usnesení RS NSS ze dne 29. 4. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

Usnesení RS NSS ze dne 29. 4. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

Usnesení RS NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 198/95.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97.

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

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

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 603/04.

### **Contact – e-mail**

*Jan.leichmann@muni.cz*

# SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

*Barbora Mitášová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Trestání představuje jeden z nejcitelnějších zásahů do právní sféry adresáta. Na proces ukládání trestů působí řada vlivů, které ovlivňují konečnou výměru a druh uloženého trestu za konkrétní jednání konkrétního pachatele. Tresty můžeme rozlišovat na tresty správní – ukládané správními orgány za spáchaný přestupek a tresty soudní ukládané soudy za trestný čin. Řízení o přestupku je v mnoha ohledech velmi podobné řízení o trestném činu, a právě tato podobnost se nejvíce odráží v uplatňovaných zásadách, zejména pak zásadou práva na spravedlivý proces. Příspěvek je věnován zásadám, které z práva na spravedlivý proces vyplývají a mají vliv na ukládaný správní trest, a to zejména v oblasti ochrany životního prostředí.

## **Keywords in original language**

Správní trest; trestání; spravedlivý proces; závažnost a povaha přestupku; životní prostředí.

## **Abstract**

Punishment represents one of the most tangible interventions in the legal sphere of the offender. The sentencing process is influenced by a number of factors that affect the final level and type of punishment imposed for the specific conduct of a particular offender. Punishments can be distinguished between administrative punishments – imposed by administrative authorities for an offense committed – and judicial punishments imposed by the courts for a crime. In many respects, proceedings for an offense are very similar to proceedings for a crime, and it is this similarity that is most reflected in the principles applied, in particular the principle of the right to a fair trial. This paper is devoted to the principles that arise from the right

to a fair trial and have an impact on the administrative penalty imposed, particularly in the field of environmental protection.

## Keywords

Administrative Penalty; Punishment; Fair Trial; Seriousness and Nature of the Offence; Environment.

## 1 Úvod

Trestání jako právem upravený proces rozhodování o vině a trestu za porušení právní povinnosti dělíme na trestání soudní a správní. Společně pak správní řízení o přestupku a trestní řízení o trestných činech představují dva druhy veřejnoprávních řízení o trestných deliktech.<sup>1</sup> Trestání můžeme definovat jako ukládání veřejnoprávních sankcí trestního charakteru veřejnou mocí za spáchání veřejnoprávního deliktu. V případě správního trestání jde o uložení správního trestu za spáchaný přestupek.<sup>2</sup> Trest představuje jeden z nejcitelnějších zásahů do právní sféry adresáta (jeho osobního i sociálního života), dotýkat se může zejména jeho osobní svobody, majetku, sociálního. Právě pro značné dopady trestu je trestání ovládáno celou řadou ústavních a zákonných zásad.

Předkládaný příspěvek si klade za cíl zodpovědět na otázky: Je právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech (dále též jen „Úmluva“) aplikovatelné na správní trestání? Má právo na spravedlivý proces vliv i na ukládaný trest? A pokud má vliv i na konkrétní trest, jaký trest má být uložen, aby byl s tímto základním právem v souladu? Příspěvek vychází zejména z analýzy judikatury správních soudů.

Příklady jsou vybrány z oblasti ochrany životního prostředí, a to s ohledem na výzkumné zaměření autorky, kterým je správní trestání na úseku ochrany životního prostředí, a také vzhledem k tématu konferenční sekce. Navíc

<sup>1</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 276, Teoretik.

<sup>2</sup> Od účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dne 1. 7. 2017 se změnila zákonná terminologie a za přestupky jsou ukládány správní tresty, nikoliv sankce. Pojem sankce je širší a zahrnuje i sankce netrestního charakteru, zejména nápravná opatření.

v právu životního prostředí je správní trestání stěžejním nástrojem prosazování jeho norem<sup>3</sup>.

## 2 Správní trestání a právo na spravedlivý proces

Základní principy trestání (jak soudního, tak správního) jsou obsažené zejména v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která mimo jiné zaručuje právo na spravedlivý proces – každá osoba má právo na spravedlivý proces, každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti. Každý má právo se vyjádřit ke všem prováděným důkazům a každý má právo na obhajobu. Každý, kdo je obviněn, je považován za nevinného, pokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

Právo na spravedlivý proces je vnitrostátně ústavně upraveno v hlavě páté Listiny základních práv a svobod, a dále pak jednotlivými procesními předpisy (na úseku trestání jde zejména o zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Řízení o přestupku je v mnoha ohledech velmi podobné řízení o trestném činu. K výkladovému překonání rozdílných vnitrostátních kategorizací veřejnoprávních deliktů, a tedy i zodpovězení otázky, zda je nutné pro dané řízení o ukládání veřejnoprávní sankce (trestu) aplikovat zásady vyplývající z čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, slouží již notoricky známá Engelova kritéria.<sup>4</sup> Prvním kritériem je zařazení skutku v domácím právu, druhým povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel, a třetím jak těžký trest představuje sankce za daný delikt.<sup>5</sup>

Ačkoliv Ústava i Listina o správních deliktech ani o správním trestání přímo nehovoří, základní principy soudního trestání vyplývající z práva

<sup>3</sup> Zatímco v roce 2020 bylo potrestáno na 262 trestných činů proti životnímu prostředí (viz aplikace [www.jaktrestame.cz](http://www.jaktrestame.cz)), tak jen Česká inspekce životního prostředí, jakožto jeden z orgánů ochrany životního prostředí, v roce 2020 projednala 437 přestupků (viz *Výroční zpráva ČIŽP 2020*. Dostupné z: <http://www.cizp.cz>).

<sup>4</sup> Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. stížností 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

<sup>5</sup> Blíže viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 51.

na spravedlivý proces se aplikují i na správní trestání jak fyzických, tak i právnických osob.<sup>6</sup> Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že přestupkové řízení je ovládáno zásadami a principů spojených s trestáním obecně – i dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že pro správní trestání musí platit tytéž obecné principy jako pro trestání soudní.<sup>7</sup> Pro ukládání správních trestů za přestupky je tedy jednoznačně dle soudní praxe aplikovatelné právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy.

Dále bude věnována pozornost těm principům, které mají dopad na druh a výši uloženého správního trestu, a to zejména na úseku ochrany životního prostředí.

### 3 Ukládání správních trestů na úseku ochrany životního prostředí

Přestupkové řízení je zákonem upravený postup správních orgánů, jehož účelem je zjistit, zda byl spáchán přestupek, kdo jej spáchal, právně jej kvalifikovat, uložit pachateli správní trest a zajistit jeho výkon. Zvláště pak pro (efektivní ochranu) ochranu životního prostředí je důležitý důsledný postih přestupků proti životnímu prostředí včetně úspěšného vymáhání uložených pokut.<sup>8</sup> Správní orgán tedy musí v řádném procesu deklarovat vinu pachatele (rozhodnout, jestli byl spáchán daný skutek, kdo jej spáchal, a znaky kterého trestného deliktu byly naplněny) a uložit mu přiměřený trest.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 112.

<sup>7</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS: „*Trestnost správních deliktů u seřadí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“ nebo rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-11, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS: „*Přestupek spadá do pojmu trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy; osobě obviněný z přestupku tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých používá obvinění z trestného činu.*“ Dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 23/2005-66, v němž je situace popsána následovně: „*[p]rávní úpravy v oblasti správního trestání za tzv. jiné správní delikty jsou dlouhodobě legislativně deficitní a nepamatují na řadu zvláštností, jimiž by měl být proces vedoucí k uložení trestu doplněn oproti běžným pravidlům správního řízení. Byla to tedy v minulosti především judikatura správních soudů, která správní orgány vedla takovým směrem, aby záruky spravedlivého procesu, jak jsou koncipovány v našem ústavním pořádku, ale i v Úmluvě, jež musejí být aplikovány i na oblast správního trestání, byly naplněny i za této často legislativně nevyhovující situace.*“

<sup>8</sup> Zákona č. 500/2004 Sb.

<sup>9</sup> PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit., s. 276.

Již z definice přestupkového řízení vyplývá hned několik zásad uplatňovaných při ukládání správních trestů. První, stěžejní zásada, která má vliv i na ukládání trest je zásada legality. Podle § 2 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Správní orgány jsou povinny postupovat a rozhodovat o přestupku v souladu s právními předpisy – musejí se pohybovat v zákonných mezích a vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení druhu a výše správního trestu.

Zároveň platí, že interpretaci a aplikaci právních předpisů je třeba provádět podle jejich účelu a smyslu, ústavně konformním způsobem. Při aplikaci právních předpisů je třeba, aby se správní orgány vyvarovaly libovůle. Zásadou zákonnosti jsou správní orgány v přestupkovém řízení vázány nejen při vlastním rozhodování, ale při všech procesních postupech dle zákona odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a správního řádu.<sup>10</sup>

Od zásady legality se poté odvíjí další uplatňované zásady.<sup>11</sup>

Druhou zásadou, která je také obsažena přímo v definici řízení o přestupku, je zásada materiální pravdy. Správní orgán má povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti<sup>12</sup>. Rozhodnutí správního orgánu musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci.<sup>13</sup> Účastníci řízení musejí mít možnost seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

V rámci přestupkového řízení je správní orgán povinen z moci úřední zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch i neprospěch pachatele přestupku. Zásada materiální pravdy je v přestupkovém řízení neoddělitelně

<sup>10</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, 2018, op. cit., s. 114.

<sup>11</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90 „[p]rávní řád České republiky tvoří jednotný celek, neboť jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpisu, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nutné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“ Jde i o soulad s právními předpisy EU, které mají navíc aplikační přednost před vnitrostátními.

<sup>12</sup> Oproti trestnímu řízení je zde nižší důkazní standard, ovšem i tak, nesmí být důvodné pochybnosti o spáchání deliktu.

<sup>13</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019, s. 44.

spjata se zásadou vyšetřovacích, podle které je za objasnění skutečného stavu věci vždy odpovědný správní orgán, a to i při úplné pasivitě obviněného. Ocitne-li správní orgán ve stavu tzv. důkazní nouze – v řízení nejsou rozhodné skutečnosti zjištěny bez důvodných pochybností a tyto pochybnosti nelze odstranit ani dalším dokazováním, musí správní orgán o přestupku rozhodnout v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, která vyplývá ze zásady presumpce nevinny.<sup>14</sup>

Další zásadou, která ovlivňuje ukládanou sankci a je výslovně obsažena v čl. 6 Úmluvy, je zásada rozhodování v přiměřené lhůtě. Vliv délky řízení má jednoznačný dopad na ukládanou sankci – této zásadě se mimo jiné odráží skutečnost, že s postupem času, který uplynul od spáchání deliktu<sup>15</sup>, se umenšuje i výchovná funkce sankce, proto mají správní orgány omezenou lhůtu k projednání přestupku. Pokud lhůtu nedodrží, právo státu přestupek potrestat prekluduje, a uložení sankce již není možné.

Při trestání přestupků na úseku ochrany životního prostředí může mít přiměřená doba řízení i další rozměr. Ne vždy totiž mají správní tresty represivní charakter. Právě u přestupků na úseku ochrany životního prostředí mohou plnit i funkci donucovací. Ačkoliv je donucovací funkce spojována spíše s pořádkovými pokutami, lze ji nalézt i u správních trestů, které jsou ukládány za přestupky, jejichž skutková podstata tkví v nesplnění uloženého nápravného opatření.<sup>16</sup> Poté platí, že čím dříve je pokuta uložena, tím lépe plní svůj účel stejně jako u pořádkových pokut<sup>17</sup>.

## 4 Právo na spravedlivý trest

V případě soudního trestání vychází soud z § 38 trestního zákoníku, v němž je zakotvena zásada přiměřenosti trestních sankcí zahrnující v sobě tři roviny: 1. obecná kritéria pro ukládání sankcí – povaha a závažnost trestného činu a poměry pachatele; 2. princip ultima ratio, subsidiarity přísnější

<sup>14</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, 2018, op. cit., s. 115.

<sup>15</sup> Srov. přiměřeně náleze Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09.

<sup>16</sup> Potrestáním přestupku, jehož podstata spočívá v nesplnění nápravného opatření, nezaniká povinnost k provedení uloženého nápravného opatření (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2018, č. j. 29 A 195/2016-50, ve spojení s rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, č. j. 29 A 53/2020-31).

<sup>17</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2020, č. j. 30 A 2/2018-34.

sankce (tam, kde postačí uložení trestní sankce pachatele méně postihující, nesmí být uložena trestní sankce pro pachatele citelnější) a 3. požadavek zohlednění právem chráněných zájmů osob poškozených trestným činem při ukládání trestních sankcí.<sup>18</sup>

U správního trestání zákonodárce v roce 2016 při přijímání zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zvolil podobnou koncepci jako v případě soudního trestání (ostatně celý tento zákon je inspirován obecnou částí trestního zákoníku), což odpovídá i konstantnímu přístupu soudů ke správnímu trestání.<sup>19</sup>

V § 37 a následujících zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zákonodárce upravil ona výše zmiňovaná zákonná hlediska pro určení druhu a výměry správního trestu.

Uložený trest by měl plnit několik funkcí – předpokládá se od něj, že v zájmu ochrany společnosti bude působit jednak na pachatele (jako prostředek individuální prevence, odplaty, nápravy, resocializace), tak i na ostatní společnost (jako prostředek generální prevence, odstrašení, satisfakce).<sup>20</sup> Aby trest plnil všechny předpokládané funkce, musí být stanoven dle zákona<sup>21</sup>, musí být přiměřený a individualizovaný dle konkrétního jednání konkrétního pachatele. Stěžejními zásadami pro uložení konkrétního trestu, tedy jeho výměry, jsou zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu, zásada zákazu zneužití správního uvážení a zásada legitimního očekávání. I tyto zásady lze podřadit pod právo na spravedlivý proces, jako právo na adekvátní, spravedlivý, trest.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> KALVODOVÁ, 2018, op. cit., s. 3.

<sup>19</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záručky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu“

<sup>20</sup> KALVODOVÁ, V. Zásada přiměřenosti trestu ve světle nálezu Ústavního soudu č. II 2027/171. *Trestní právo*, 2018, č. 2, s. 2.

<sup>21</sup> Správní i soudní trestání stejně jako uplatňování jakákoliv jiného působení veřejné moci může být realizováno pouze v rámci zákona (tzn. především ústavního zákona) a v souladu s ním. Současně totiž trestání představuje jednu z forem omezování základních práv a svobod, tedy musí být šetřena jejich podstata a smysl. (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, srov. například náleze Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 469/04)

<sup>22</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97. Ačkoliv se v citovaném nálezu Ústavní soud zabýval povinností individualizace soudního trestu a zákazu exemplárního potrestání, ovšem z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je takový postup bez dalšího použitelný i pro správní trestání.



Pokud by se uložený rest vymykal praxi, mohlo by docházet až k protiústavnímu zásahu do práv jedince. Takovým protiústavním zásahem může být například uložení likvidační pokuty.<sup>23</sup> Obecně lze však říct, že tresty musejí být přiměřené – právě přiměřenost vytváří (ústavní) limit přípustné intenzity zásahu státu do právní sféry adresáta trestu.<sup>24</sup> Přiměřenosti lze dosáhnout procesem individualizace trestu. Obecně platí, že pokud bude trest odpovídat zákonným požadavkům a zároveň zohledňovat všechny okolnosti daného případu – bude individualizovaný, a bude odpovídat správní či soudní praxi<sup>25</sup>, pak vyhoví všem ústavním aspektům ukládání trestů.

Aby byl trest „spravedlivý“ je zapotřebí důsledná aplikace zásady přiměřenosti a individualizace správního trestu.

Při procesu ukládání trestů je třeba vzít v úvahu celou řadu hledisek, které ovlivňují konečnou výměru a druh uloženého trestu za konkrétní protiprávní jednání. Nejvyšší správní soud shrnul výše uvedené zásady a nutnost řádné individualizace správního trestu tak, že „[u]kládání pokut za přestupky se opírá o komplexní vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního, individualizovaného jednání pachatele přestupku. Takové vyhodnocení musí být samozřejmě založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Správní orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (povahu jednání, jeho následky, poměry pachatele i řadu dalších) v jejich vzájemné souvislosti tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. Za přestupky podobné závažnosti má zásadně ukládat podobně vysoké pokuty.“<sup>26</sup>

Obecně se tedy ve správním trestání uplatňuje zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu. Přiměřenost správního trestu znamená, že trest musí být ukládán s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku a k poměrům pachatele. Zásada individualizace správního trestu pak představuje povinnost správního orgánu ukládajícímu trest, aby tento trest co do druhu a intenzity odrazil zvláštnosti konkrétního přestupku a pachatele.<sup>27</sup> Dle § 37

<sup>23</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Likvidační pokuty můžou znamenat i takový zásah, že poruší zákonost dané sankce, ale současně můžou kolidovat s čl. 11 Listiny.

<sup>24</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

<sup>25</sup> Bude v souladu se zásadou rovného zacházení.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-45.

<sup>27</sup> PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit., s. 31.

písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se při určení druhu a výměry správního trestu přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku. Ustanovení § 38 poté nabízí demonstrativní výčet hledisek určujících povahu a závažnost přestupku.

Otázkou, zda je mají správní orgány povinnost vždy přihlédnout ke všem kritériím, která zákon uvádí, se již mnohokrát zabýval i Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že „*v rozhodnutí o uložení správní sankce musí být zohledněna všechna zákonná kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně a musí být dostatečně individualizována*“.<sup>28</sup> Ne vždy jsou ale všechna kritéria vyhovující pro posuzování konkrétního přestupku. Tuto skutečnost judikatura rovněž reflektuje. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*kritéria vyjmenovaná v § 37, resp. 38 přestupkového zákona jsou demonstrativní, není tedy třeba, aby správní orgány vyčerpávajícím způsobem přezkoumaly naplnění každého z nich (např. řešení otázky délky doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele, nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, by bylo v případě jednorázového přestupku zjevně neúčelné)*“.<sup>29</sup> Demonstrativní výčet kritérií má sloužit k individualizaci trestu tak, aby nebyl libovolný a pouze obecně odůvodněný.<sup>30</sup>

Ze znění přestupkového zákona a citované judikatury vyplývá, že správní orgány mají povinnost se při ukládání správního trestu zabývat všemi relevantními kritérii uvedenými v zákoně, přičemž zároveň musí tato kritéria v odůvodnění precizně rozvést a odůvodnit, proč zohlednily právě je, a jaký vliv měly všechny zjištěné okolnosti na ukládaný trest a jeho výměru.<sup>31</sup> Tímto postupem pak bude naplněna zásada zákonnosti i individualizace správního trestu.

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že pro řádné posouzení konkrétního přestupku si správní orgán nevystačí pouze s kritérii vyjmenovanými v přestupkovém zákoně. Řada hledisek pro posouzení správního trestu je obsažena v dalších zákonech, které upravují vedle přestupků i pravidla pro jejich trestání. Jde tedy o další zákonná kritéria, která musí správní orgán vzít

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-25.

<sup>29</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36.

<sup>30</sup> Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 As 305/2017-32.

<sup>31</sup> VETEŠNÍK, P. § 12 [kritéria pro sankce]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 70.

v úvahu<sup>32</sup> – v opačném případě by správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, v důsledku čehož by rozhodnutí o uložení správního trestu bylo nezákonné.<sup>33</sup>

Jako příklad zvláštních zákonných pravidel lze uvést ta obsažená v ustanovení § 125l odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, který ukládá správnímu orgánu povinnost přihlédnout k „*míře překročení podmínek povolení k vypouštění těchto vod, k míře ovlivnění jakosti povrchových nebo podzemních vod a jejímu lokálnímu rozsahu, ke stupni ochrany dotčeného území a k příčině nedovoleného vypouštění vod*“. Nebo § 87 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého musí správní ochrana vzít úvahu, zda byl přestupek spáchán ve zvlášť chráněných územích. Lze se setkat i s názorem, že nejde o nová kritéria, nýbrž o konkretizaci těch uvedených v přestupkovém zákoně.<sup>34</sup> Ať už budeme kritéria uvedená v jiném než přestupkovém zákoně brát jakkoliv, vždy je správní orgán povinen k nim přihlédnout.

Z uvedeného lze uzavřít, že povaha a závažnost přestupku, jakožto nejobecnější kritérium použitelné pro všechny přestupky bude muset být posuzována vždy.

#### 4.1 Povaha a závažnost přestupku

Co však pojem povaha a závažnost přestupku představuje? Dle ustanovení § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je povaha a závažnost přestupku dána a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku. I toto ustanovení (stejně jako § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) obsahuje toliko demonstrativní výčet kritérií, skrze která lze hodnotit povahu

<sup>32</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016-23.

<sup>34</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ. 2018, op. cit., s. 82.

a závažnost přestupku. V případě hodnocení povahy a závažnosti přestupku musí být rovněž brána do úvahy správního orgánu všechna pro daný případ relevantní zákonná kritéria obsažená v § 38. Jejich nezávažnosti by taktéž mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí o přestupku, resp. výroku o trestu.<sup>35</sup>

Závažností přestupku rozumíme způsobnost vyvolat porušení či ohrožení určitých zájmů chráněných společností.<sup>36</sup> Respektive míru způsobnosti vyvolat porušení či ohrožení právem chráněných zájmů, jelikož každý přestupek představuje porušení či ohrožení společností chráněných zájmů. Přičemž minimální, míra závažnosti je dána již zněním skutkové podstaty přestupku<sup>37</sup>. Závažnost je pak nutno hodnotit předně s ohledem na charakter konkrétního objektu přestupku – jednotlivý zájem či hodnota přímo zasažená konkrétním jednáním konkrétního pachatele.

Povaha přestupku pak představuje vztah ke všem okolnostem spáchaného přestupku.<sup>38</sup> Určují ji zákonné znaky skutkové podstaty spáchaného přestupku – dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je to význam zákonem chráněného zájmu, druh zavinění či rozsah následků.

Ačkoliv § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí „povahu a závažnost přestupku“ a „polehčující a přitěžující okolnosti“ zvláště, je nepochybné, že právě přitěžující a polehčující okolnosti jsou takové okolnosti, které mají vliv na posouzení povahy a závažnosti činu.<sup>39</sup> Trestající správní orgán pak musí mít na paměti i zásadu zákazu dvojího přičítání téhož, která zakazuje k trestu přičítat okolnosti, které již naplňují znaky skutkové podstaty přestupku. Podle Nejvyššího správního soudu je „zásadu zákazu dvojího přičítání třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přiblídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního

<sup>35</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36.

<sup>36</sup> VETEŠNÍK, P. § 37 [Určení druhu a výměry správního trestu]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 290.

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publikovaný pod č. 2011/2010 Sb. NSS.

<sup>38</sup> VETEŠNÍK, op. cit., s. 290.

<sup>39</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit., s. 251.

*porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující.*<sup>40</sup>

V případě, že správní orgán nepřihlédne ke všem kritériím pro řádné stanovení druhu a výměry správní trestu, správní soud rozhodnutí o přestupku jako nezákonné zruší. Ovšem v případě, že je uložený správní trest i při zhodnocení všech výše uvedených hledisek *nepřiměřeně* vysoký, může soud na návrh upustit od uložení trestu nebo jej snížit. V takovém případě se však i soud musí řídit stejnými pravidly jako uvážení správních orgánů.<sup>41</sup>

U přestupků spáchaných na úseku ochrany životního prostředí jsou okolnosti určující závažnost a povaha přestupku velmi různorodé. Na úseku ochrany přírody a krajiny může závažnost přestupku ovlivněna zejména územní ochranou dané lokality nebo dobou spáchání přestupku (např. vegetační sezóna rostlin či období reprodukce živočichů).<sup>42</sup> Při ochraně lesa bude povaha přestupku ovlivněna třeba množstvím vytěženého dřeva a předpokládaným ziskem.<sup>43</sup> Naopak například u ochrany vod před nedovoleným odběrem je správní uvážení, pokud jde o otázku samotného uložení trestu, vyloučeno.<sup>44</sup>

## 5 Závěr

Zásady vyplývající z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech jsou bez dalšího aplikovatelné pro ukládání správních trestů. Ačkoliv toto ustanovení mluví o trestním obvinění, soudní rozhodovací praxí bylo dovozeno, že zásady vyplývající z práva na spravedlivý proces se musejí uplatnit i v případě správního trestání. Z práva na spravedlivý trest dále vyplývají zásady, které mají přímý vliv na ukládaný trest, jde zejména o zásadu zákonnosti či zásadu materiální pravdy. Pod právo na spravedlivý proces lze však podřadit i samo právo na adekvátní trest. Adekvátní trest, tedy takový, který vyhovuje podmínkám práva na spravedlivý proces,

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS.

<sup>41</sup> ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 25.

<sup>42</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 9 A 135/2015-76.

<sup>43</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 A 50/2015-47.

<sup>44</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2020, č. j. 5 A 173/2017-30.

je uložený dle zákona, v přiměřené lhůtě a dostatečně individualizovaný. To znamená, že správní orgány při ukládání správních trestů musejí komplexně vyhodnotit všechny skutkové i právní okolnosti konkrétního jednání konkrétního pachatele, musejí vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu a musejí se pohybovat v zákonem stanovených mezích, což však znamená zároveň povinnost vzít v úvahu všechna zákonná hlediska. Správní orgány jsou tedy povinny řádně vyhodnotit povahu a závažnost spáchaného přestupku s ohledem na všechny polehčující a přitěžující okolnosti, které měly na spáchaný přestupek vliv. U přestupků na úseku ochrany životního prostředí to znamená zejména rozsah poškození chráněné složky životního prostředí, míra jeho ohrožení či možnost nápravy škodlivého jednání.

## Literature

- ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0.
- JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-697-5.
- KALVODOVÁ, V. Zásada přiměřenosti trestu ve světle nálezu Ústavního soudu č. II 2027/171. *Trestní právo*. 2018, č. 2. ISSN 1211-2860.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, Lidská práva. ISBN 978-80-7357-748-3.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-221-9.
- VETEŠNÍK, P. § 12 [kritéria pro sankce]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-501-5.
- VETEŠNÍK, P. § 37 [Určení druhu a výměry správního trestu]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-772-9.

- Výroční zpráva ČIŽP 2020. *Česká inspekce životního prostředí* [online]. [cit. 17. 8. 2022]. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/cizp/vyrocnizpravy>
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. stížností 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 9 A 135/2015-76.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 A 50/2015-47.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2020, č. j. 5 A 173/2017-30
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2018, č. j. 29 A 195/2016-50.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2022, č. j. 29 A 53/2020-31.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2020, č. j. 30 A 2/2018-34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-11, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 23/2005-66.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 As 305/2017-32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016-23.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-45.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publikovaný pod č. 2011/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl ÚS 20/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97.

**Contact – e-mail**

*Barbora.Mitasova@law.muni.cz*



# LIDSKÁ PRÁVA OPTIKOU ENVIRONMENTÁLNÍ KRIZE

*Dennis Wassouf, Tereza Žuffová-Kunčová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Cílem následujícího příspěvku je představit souvislost mezi globální environmentální krizí, v níž člověk hraje rozhodující roli (antropocén) a problematikou lidských práv. Na podkladu teoretických úvah poukážeme na tři vlivné koncepty environmentalizace lidských práv: environmentální konstitucionalismus, práva Matky Země, závazkové řešení (obligation-based solution). Teoretický základ následně využijeme pro kritickou analýzu judikatury ESLP (konkrétně čl. 2, čl. 6, čl. 8. a čl. 1 Dodatkového protokolu). Naším cílem je seznámit čtenáře a českou právní veřejnost s teoretickými koncepty obepínající environmentální krizi na pozadí lidských práv.

## **Keywords in original language**

Antropocén; antropocentrismus; ekocentrismus; environmentalizace; Evropský soud pro lidská práva, příroda; krize; lidská práva; ochrana životního prostředí; Úmluva o ochraně lidských práv; závazky.

## **Abstract**

The aim of the following paper is to present the connection between global environmental risk, in which man plays a key role (anthropocene), and human rights issues. Based on theoretical considerations, we will point out three influential concepts of human rights environmentalization: environmental constitutionalism, rights of Mother Earth, obligation-based solution. We then follow the theoretical basis for a critical analysis of the case-law of the ECHR (specifically Article 2, Article 6, Article 8 and Article 1 of the Additional Protocol). Our goal is to acquaint readers and the Czech legal community with theoretical concepts surrounding the environmental crisis against the background of human rights.

## Keywords

Anthropocene; Anthropocentrism; Ecocentrism; Environmentalization; European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, Environmental protection, Human rights, Nature; Obligations.

## 1 Úvod

Pojem environmentální krize rezonuje ve veřejné debatě již bezmála třicet let a jeho zvuk stále sílí. Jeho ozvěna s sebou přináší tón naléhavosti a nutnosti konat. Je nepochybné, že jazyk, kterým je environmentální krize opředena, má apokalyptický nádech. Jakkoliv může být leckdo unaven z až umanuté potřeby vystrašení, skutečnost je taková, že krize probíhá právě zde a nyní.<sup>1</sup> Ačkoliv se může zdát, že jde o něco vzdáleného a odehrávajícího se pouze v konkrétním momentu zjevení hurikánu, záplav nebo vlny veder, environmentální krize je kontinuálním a především globálním procesem, kterého není ušetřeno nic. Přitom není možné tuto krizi vyřešit či zvrátit její průběh tak, abychom se ještě dnes dočkali uspokojivých výsledků. Zdá se totiž, že tato krize bude přetrvávat a proces jejího řešení bude stejně dlouhodobý jako krize samotná.<sup>2</sup>

Otázka, která přetrvává zní na to, jakým způsobem můžeme vytvořit podmínky pro řešení environmentální krize. Aby bylo vůbec možné k ní smysluplně přistoupit, je nutné reformovat či případně vytvořit regulativní rámce, které dají boji s environmentální krizí formu a pravidla. A toto je otázka pro právo.<sup>3</sup> Způsoby, kterými může být ke spojení práva a environmentální krizi, jsou mnohé. Naším cílem je zde představit spojení environmentální krize a lidských práv, neboť máme za to, že to jsou právě lidská práva, která jsou v současnosti nejvíce poznamenána oním apokalyptickým tónem. Vedle toho jsme přesvědčeni, že tvorba podmínek a regulativních rámců pro řešení krize má smysl toliko ve sféře lidských práv, která v sobě spojují prvky práva ústavního, mezinárodního a nakonec i práva životního prostředí.

<sup>1</sup> EBERT, D.J. *The age of catastrophe: disaster and humanity in modern times*. Jefferson, London: McFarland & Company, Inc., Publishers, s. 127.

<sup>2</sup> The Effects of Climate Change. *NASA: Global Climate, Vital Signs of the Planet* [online]. Dostupné z: <https://climate.nasa.gov/effects/>

<sup>3</sup> KOTZÉ, J.L. *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2016, s. 23.

Pokud máme tato spojení dostatečně pochopit a vyznat se v komplexním vztahu mezi několika právními odvětvími na straně jedné a přírodním faktem environmentální krize na straně druhé, je třeba chápat pojmy, které se k tomuto spojení váží. Stejně tak musíme mít přehled o tom, jak s těmito pojmy, byť někdy nepřímou, právo pracuje. Proto budeme postupovat následovně. V první polovině článku představíme relativně nový pojem antropocénu, který definuje současný přístup k environmentální krizi. K tomu se váží pojmy antropocentrismu (nadřazenost člověka nad přírodou) a ekocentrismu (nezávislost a nedotknutelnost přírody), které rozebereme. Následně ukážeme několik vlivných teorií pracujících se spojením lidských práv a environmentální krize: environmentální konstitucionalismus, práva Matky Země, závazkové řešení. V druhé polovině článku se zaměříme na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), s jejíž pomocí vykreslíme spojení mezi výše vymezenými teoretickými pojmy a soudním rozhodováním. Naším záměrem je zaprvé ukázat, že existují teoretické pojmy, které nám mohou pomoci pochopit to, jak se o environmentální krizi uvažuje, mluví a rozhoduje; a zadruhé, jaké koncepce lidských práv máme k dispozici pro promyšlení nového vztahu mezi lidskými právy a životním prostředím.

## 2 Člověk vs. příroda

*„Vítejte v Antropocénu. Je to nová geologická éra, tak se rozhlédněte. Jediný druh řídí celou planetu a mění její vlastnosti dle své vůle. A co je přirozenějšího, než pojmenovat tuto novou epochu po lidopu na vrcholu vývojového řetězce, po nás?“<sup>4</sup>*

Vztah člověka a přírody prošel zásadní změnou. Nizozemský chemik a držitel Nobelovy ceny za chemii Paul J. Crutzen přišel v roce 1999 s pojmem antropocén, který definoval jako novou geologickou epochu v dějinách Země, kdy člověk již není pouze jedním z mnoha druhů, kteří Zemi obývají, ale je konkurenční geologickou silou. Schopnosti člověka dosáhly takové úrovně, že je schopen planetu měnit i na globální úrovni. Lidstvo je v tomto

<sup>4</sup> WHITEHEAD, M. *Environmental Transformations: A geography of the Anthropocene*. London, New York: Routledge, 2014, s. 1.

smyslu globální síla měnící Zemi.<sup>5</sup> Environmentální krize pak není prostým vývojovým stadiem, za které člověk nenese odpovědnost a které by nastalo i bez jeho přičinění. Naopak lze říct, že pokud byl člověk schopen ekosystém vyčerpat natolik, že se začaly vyjevovat symptomy environmentální nemoci (hurikány, nárůst hladiny skleníkových plynů, sucho atd.), pak může a musí konat v zájmu boje s důsledky svého jednání.

V přístupu člověka k přírodě můžeme rozlišit dvě pozice – antropocentrismus a ekocentrismus. Antropocentrismus vychází z přesvědčení, že člověk je výjimečný a od zvířat odlišný druh, který se dokázal od přírody alespoň částečně odpoutat a vytvořit komplexní systém výrobních či regulačních vztahů, jinak řečeno kulturu. Z této pozice byl pak schopen i přírodu utvářet, a to až do těch mezí, kdy se stal onou zmíněnou globální geologickou silou. Samotný pojem se pak rozevírá do dvou dalších zpřesňujících definic: 1) lidský šovinismus navázaný na přesvědčení, že příroda je člověku podřízena; 2) uvědomění si hranic a závazků spojených s lidskostí.<sup>6</sup>

První definice je poměrně jasná a má na první pohled co dělat s arogancí člověka spoléhajícího se na nekonečnost svého rozumu a bezednost přírodních zdrojů. Pro člověka v této pozici je příroda pouhým pasivním zdrojem. Jde o poměrně paradoxní přístup v tom smyslu, že ačkoliv je příroda zcela zjevně živoucí organismus, zachází s ní jako s neživou a nehybnou. Druhá pozice je zajímavější. Antropocentrismus zde vystupuje jako uvědomění si toho, že přírodu nelze vnímat jinak než z lidského hlediska, a to proto, že jiné hledisko zkrátka k dispozici nemáme. Tím je nastavena rozpoznávací (epistemologická) hranice vztahu člověka a přírody.

Z toho vyplývá, že člověk je situován v přírodě, utváří a mění ji, a to ze své privilegované pozice. Privilegované již nikoliv ve smyslu arogance, ale ve smyslu přístupu jen a pouze k lidské perspektivě. Z daného úhlu pohledu člověk vidí privilegovanost své perspektivy, což implikuje existenci dalších perspektiv (např. zvířecí), které jsou však nepřístupné. Mnohost perspektiv otevírá pohled na živou přírodu, již je člověk součástí a je na ní závislý.

<sup>5</sup> CRUTZEN, J. P. Geology of mankind. *Nature* [online]. Vyd. 415, č. 23, s. 23. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/415023a>

<sup>6</sup> Srov. BODDICE, R. *Anthropocentrism: Humans, Animals, Environments*. Leiden, Boston: Brill, 2011, s. 13.

A je to právě tato nešovinnistická pozice antropocentrismu, v níž můžeme konstruovat etiku ohleduplného vztahu člověka a přírody. Současně se jedná o pozici nutnou k odčinění škod, které byly na ekosystému napáchány, a proto jde o pozici aktivně hledající odpovědnost a řešení.<sup>7</sup>

Hledáme-li protiváhu vůči antropocentrismu, narazíme na ekocentrismus. Základním definičním prvkem je kladení důrazu na hodnotu přírody či ekosystému, kterým přisuzuje vlastní autonomní existenci a tedy i důstojnost, která musí být chráněna. Ekocentrismus zdůrazňuje, že příroda má své vlastní na člověku nezávislé bytí a také zájmy (především zájem na zachování a nenarušení tohoto bytí).<sup>8</sup> Tradiční námitka vůči ekocentrismu zní, že on samotný je zastáván lidmi a tím je součástí lidského hlediska. Jak tedy můžeme uvažovat ekocentristicky? Na to zastánci ekocentrismu odpovídají, že nijak neodsouvají lidské hledisko a naivně neusilují o vžití se do stromu či řeky. Pouze říkají, že lidé i příroda mají své zájmy a v případě jejich konfliktu může být rozumnější dát přednost zájmům přírody na úkor zájmů člověka.<sup>9</sup>

Jak ale vidíme, odpověď ekocentrismu na námitku antropocentrismu odhaluje jejich vzájemné spojení, které ve svém sporu přehlíží. Totiž pokud se oba přístupy v základu shodnou na neredukovatelnosti lidské perspektivy, tedy toho, že svět vnímáme lidskými smysly a vědomím, pak vlastně nejsou v opozici. Nadto nelze tvrdit, že přiznání autonomní existence přírody je neslučitelné s antropocentrismem oproštěným od arogantního šovinismu. Antropocén jako nová geologická epocha pak ukazuje, že člověk je aktivní silou měnící Zemi a jako takový má schopnosti i tyto změny korigovat. Antropocén připomíná, že boje s environmentální krizí je člověk skutečně schopen, jakkoliv jde o zdoluhavý a náročný proces.

Pokud nalezneme místo, v němž se setká antropocentristické hledisko nutnosti aktivně konat s ekocentristickým etickým požadavkem úcty k hodnotě přírody, pak bude možné i jinak uvažovat o vztahu člověka a přírody a tím i promyšlet nové způsoby organizace a regulace environmentálních politik.

<sup>7</sup> Srov. HAMILTON, C. *Defiant Earth: The Fate of Humans in the Anthropocene*. Crows Nest: Allen & Unwin, 2017, s. 43–47.

<sup>8</sup> CURRY, P. *Ecological Ethics*. Cambridge: Polity Press, 2011, s. 124.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Na poli právní teorie a konstitucionalismu pak můžeme sledovat několik tendencí, které využívají jak antropocentrických, tak ekocentrických přístupů k řešení environmentální krize.

### 3 Environmentální konstitucionalismus

Téma environmentálního konstitucionalismu je oblastí, která má za sebou bezmála padesátiletou tradici.<sup>10</sup> Jejím katalyzátorem byl svého času provokativní článek Christophera D. Stonea *Should trees have standing?*, který zpochybnil antropocentrické chápání světa, čímž odstranil „epistemologické sevření“ v podobě nemyslitelnosti alternativ vůči technickému člověku, kterému tak nastavil zrcadlo. Byť se teze o přirknutí práv přírodě nebo přírodním objektům ihned nedočkaly hromadného přijetí, podnítila debatu a reflexi toho, co vše dokáže moderní ústava rozumně snést.<sup>11</sup>

Slavné jsou i teze německého právníka Klause Bosselmana, který v knize *Im Namen der Natur*, představil koncept environmentálního právního státu (*ökologische rechtsstaat*). Tvrdil, že výsledkem antropocentrické politiky a neoliberalního trhu je ochrana životního prostředí pouze za účelem ochrany soukromého vlastnictví. Egoistická motivace zachování vlastního majetku (nikoliv zachování planety pro všechny) pak vede pouze k lokálním opatřením ve prospěch majetných.<sup>12</sup> Ekologický právní stát je pak stát, kde jsou lidská a přírodní práva postavena na roveň a jednotlivce a jeho práva jsou posuzována hlediskem jeho místa v globálním ekosystému. Posuzování konfliktů práv jednotlivce a práv ekosystému má být dle Bosselmana řízeno neutrální vědou bez příměsi hodnotových úsudků.<sup>13</sup>

Co se týče současných pozic environmentálního konstitucionalismu, stále více států přijímá do svých ústav různé podoby environmentálních práv. Na úrovni národních právních řádů se tím otiskují trendy dominující na mezinárodní úrovni. První environmentalizovanou ústavu vytvořila Dominikánská republika v roce 1998, v roce 2008 se pak novelou ústavy

<sup>10</sup> V historii je možné jít ještě dál a dopátrat se environmentální ochrany v dobách Římské říše, viz KOTZÉ, 2016, op. cit., s. 136.

<sup>11</sup> Ibid., s. 137.

<sup>12</sup> Ibid., s. 141.

<sup>13</sup> Ibid., s. 142.

Ekvádor zavázal k přijetí opatření na zmírnění dopadů klimatických změn. V roce 2013 se přidal Vietnam se zavedením ústavně právního závazku k předcházení negativních vlivů na životní prostředí a o rok později se k podobné iniciativě zavázalo ve své ústavě Tunisko.<sup>14</sup>

Přelomové se stalo rozhodnutí kolumbijského ústavního soudu, který v roce 2018 v případě žaloby 25 žalujících ve věku od 7 do 26 let na neschopnost vlády zabránit odlesňování Amazonie judikoval, že Amazonský ekosystém je držitelem vlastních práv. Soud opřel své závěry o systémový výklad několika článků kolumbijské ústavy, z nichž vyvodil existenci „zeleného jádra ústavy“, a to tak, že životní prostředí vzal jako nutnou podmínku existence všech dalších ústavou garantovaných práv a tím v nich nalezl „zástupné environmentální právo“.<sup>15</sup>

Vidíme, že i v případech, kdy ústava sama negarantuje environmentální práva, je možné je v textu ústavy implicitně nalézt právě jako nutnou podmínku existence člověka, státu a v konečném důsledku i ústavy samotné. Jako další příklad je možné vzít známý rozsudek ve věci *Urgenda Foundation proti Kingdom of the Netherlands*, kde nejvyšší soud uložil vládě povinnost snížení hladiny skleníkových plynů jako prostředek dostání pozitivního závazku státu na ochranu zdraví a blahobytu.<sup>16</sup>

Prozatím málo prozkoumanou sférou je globální environmentální konstitucionalismus. Jihoafrický právník Louis J. Kotzé vymezuje tři důvody pro zahájení debat o globální verzi environmentálního konstitucionalismu, které vycházejí ze současné povahy globálního prostoru, jež je místem, kde: 1) je současné právní nastavení neefektivní v řešení environmentálních výzev globalizovaného světa; 2) je rostoucí potřeba regulace dopadů klimatických změn; 3) je fragmentarizovanost národních environmentálních právních úprav a národních vlád zjevná.<sup>17</sup> Kotzé dospívá k závěru, že příliš rozvětvená síť globálních sociálních a ekonomických vztahů na straně jedné a globální povaha antropocénu na straně druhé vytváří tlak na zcela novou

<sup>14</sup> DALY, E., MAY, R. J. Human Rights developments in global environmental constitutionalism. In: FAÛRE, M. *Encyclopedia of environmental law: volume VII*. Cheltenham, Northampton: Elgar Publishing, 2021, s. 96.

<sup>15</sup> Ibid., s. 97.

<sup>16</sup> Ibid., s. 98.

<sup>17</sup> KOTZÉ, 2016, op. cit., s. 203.

podobu konstitucionalismu. Jedině globální úroveň může být prostorem, kde je možné efektivně řešit nadcházející výzvy. Dva prvky jsou pro vytvoření globálního environmentálního konstitucionalismu klíčové, a to globální ústava a globální environmentální *rule of law*. Globální ústava by vytvářela univerzální a pozitivně právní rámec, zatímco *rule of law* by co do formálních aspektů vymezila otázky legality, určení kompetencí a distribuce moci; co do materiálních aspektů by vymezila otázky principů spravedlnosti, soudní kontroly a doktríny sebe-omezení.<sup>18</sup>

I přes novost těchto myšlenek můžeme pozorovat rostoucí iniciativu navrhující konkrétní podobu globální environmentální ústavy, z níž by následně měla idea environmentalizace prorůst ke kořenům národních právních řádů. Tomuto cíli se blíží draft mezinárodní charty práv lidí na životní prostředí (*An International Covenant of the Right of human beings to the environment*) podle Michela Priëura, který navrhuje její prosazení formou rezoluce na půdě generálního shromáždění OSN.<sup>19</sup> Obsahem charty by měla být ustanovení pojednávající o člověku čelícím tváří v tvář globální katastrofě. Mezi zakotvená práva by patřilo právo na vodu, právo na jídlo, právo na informace nebo právo na solidaritu. Zvláště podstatný je imperativ mezinárodní spolupráce vyjádřený v článku 20 Charty.<sup>20</sup>

## 4 Práva Matky Země

Na environmentální konstitucionalismus navazujícím trendem jsou práva Matky Země, která si sama našla cestu do několika ústavních dokumentů či soudní praxe. Koncepce, příznávající přírodě hodnotu, plynoucí z její podstaty a tím také práva, vychází z ekocentristické ideje posvátnosti Země jako dárkyně života. Nejznámější příklad praktického zakotvení přírodních práv můžeme najít v Bolívii, kde byla roku 2009 přijata nová ústava vytvářející právní subjektivitu Matky Země (*Pachamama*), která je hodna právní ochrany.<sup>21</sup> K revolučnímu pojetí bolívijské ústavy se připojil i Ekvádor, který

<sup>18</sup> Ibid., s. 224–228.

<sup>19</sup> PRIËUR, M., MEKOUAR, A. M., DALY, E. An International Covenant on the right of human beings to the environment. In: FAURE, 2021, op. cit., s. 57.

<sup>20</sup> Ibid., s. 61–63.

<sup>21</sup> GOODALE, M. *Revolution in Fragments: Traversing Scales of Justice, Ideology, a Practice in Bolivia*. Durham: Duke University Press, 2019, s. 32.



v návaznosti na práva domorodého obyvatelstva stanovil, že příroda je subjektem přírodních práv. Podle tohoto nastavení nemá jít o pouhé přiřknutí dalšího balíčku práv nějaké entitě, ale o kompletně nové myšlení konstitucionalismu a práv.<sup>22</sup>

V roce 2017 se k právům Matky Země připojil indický Vrchní soud v Uttarakhandu, který judikoval, že řeky Ganga a Yamuna mají právní osobnost. V dalším rozhodnutí přiznal právo na existenci a regeneraci řekám, lesům, pramenům, vzduchu a ledovcům. Ačkoliv Nejvyšší soud Indie první rozhodnutí přiznávající řekám právní osobnost zrušil díky pochybám o možnostech vymahatelnosti, druhé rozhodnutí ponechal v platnosti.<sup>23</sup> Ve stejném roce kolumbijský ústavní soud v případě žaloby na náhradu škody způsobené těžbou uznal práva řeky Atrato a uzavřel, že je to za současné situace jedině ekocentristický přístup, který může podnítit respekt a úctu k přírodě.<sup>24</sup> Shodný princip můžeme nalézt i na Novém Zélandu, kde parlament v roce 2017 přiznal ve shodě s maorskými tradicemi právní osobnost řece Whanganui, které byli přiděleni i dva opatrovníci.<sup>25</sup>

Zajímavým úkazem obepínajícím problematiku práv Matky Země je jejich efektivita vyjevující se v soudní praxi. I přesto, že ve výše uvedených případech byly soudy či státní instituce úspěšné v udělení právní osobnosti přírodním entitám nebo ekosystémům, prosazování takto udělených práv je úspěšné o poznání méně. V Ekvádoru, coby dalším státem připojujícím se k doktríně přírodních práv, právníci Craig Kauffman a Pamela Martin analyzovali celkem 13 případů (z toho šest ústavních stížností), které na základě přírodních práv vystavěly žalobní nárok. Podle jejich zjištění prakticky každý takovýto pokus selhal. V případě žaloby na zastavení těžby významně a nená vratně poškozující ekosystém v amazonské provincii Zamora Chinchipe soud konstatoval, že veřejný zájem (ve skutečnosti sbíhající se se zájmem

<sup>22</sup> DALY, MAY, 2021, op. cit., s. 99.

<sup>23</sup> Ibid., s. 100.

<sup>24</sup> GUIM, M., LIVERMORE, A. M. Where Nature's Rights Go Wrong. *Virginia Law Review* [online]. 2021, vyd. 107, č. 7, s. 1361–1362. Dostupné z: [https://www.virginialawreview.org/wp-content/uploads/2021/11/GuimLivermore\\_Book.pdf](https://www.virginialawreview.org/wp-content/uploads/2021/11/GuimLivermore_Book.pdf)

<sup>25</sup> LUCK, A. The Rights of Nature Movement: A Closer Look at New Zealand. *Vermont Journal of Environmental Law* [online]. 2018. Dostupné z: <https://vjel.vermontlaw.edu/rights-nature-movement-closer-look-new-zealand>

státu) je dostatečně silný na to, aby převážil přírodní práva.<sup>26</sup> V jiném případě narážíme dokonce na instrumentální využití přírodních práv pro odstranění konkurence: pro zvýšení těžební produkce v provincii Esmeraldas bylo pro ekvádorskou vládu důležité odstranění nepovolené těžby, ovšem proto, aby vláda sama mohla ve stejné lokalitě následně těžit.<sup>27</sup> V této souvislosti je vhodné připomenout teze o hodnotovém zabarvení vnímání přírody a propojení práva a vědy s politickými cíli.

Jakkoliv je potřeba přírodní práva brát vážně – zvláště vzhledem k právům domorodých obyvatel, jejichž požadavky musejí být bezpodmínečně slyšeny a vzaty v potaz – zdá se, že přírodní práva ne zcela dostatečně naplňují cíle, se kterými byly přijímány. Nelze opomenout jejich významnou symbolickou roli, kterou není dobré podcenit, přesto je vhodné ji posuzovat strážlivě.

## 5 Závazková řešení environmentální krize

Zřejmě nejmladší a prozatím také nejvíce abstraktní koncepcí je idea závazkového řešení. Z teoretického hlediska čerpá z díla německého filozofa a etika Hanse Jonase, který na konci osmdesátých let představil tezi „principu odpovědnosti“ (*das Prinzip Verantwortung*), která inspirovala i výše uvedené Klause Bosselmann. Zjednodušeně řečeno, vychází z etiky odpovědnosti a morálního závazku, který má lidstvo vůči planetě i příštím generacím.<sup>28</sup> Australský environmentální právník Peter Burdon dnes na podkladu Jonasova díla rozvíjí úvahy o závazkové teorii, která je pro dobu antropocénu vhodnější než zavádění dalších katalogů práv. Domnívá se, že idea práv je historicky konstruována tak, že v sobě nesou zakódovaný imperativ jednání, v tom smyslu, že forma práv automaticky předpokládá jejich uplatňování, tedy konání a s tím související zásahy do vnějšího světa.<sup>29</sup> Typickým a několikrát již uvedeným příkladem je právo na udržitelný rozvoj. Rozvoj jako takový předpokládá soubor činností, které budou vykonány pro jeho dosažení, a to nutně na úkor životního prostředí. Naproti tomu závazky

<sup>26</sup> GUIM, LIVERMORE, 2021, s. 1408.

<sup>27</sup> Ibid., s. 1409.

<sup>28</sup> KOTÍZÉ, 2016, op. cit., s. 138.

<sup>29</sup> Srov. BURDON, D.P. Obligations in Anthropocene. *Law and Critique* [online]. 2021, s. 325. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10978-020-09273-9.pdf>

považuje za základ, z něhož práva vyrůstají, ne naopak. Z toho důvodu razí přesvědčení, že zatímco práva naši činnost aktivují, závazky ji utlumí, či přesněji řečeno omezí její dopad. Burdon (spolu s Jonasem) nemá za cíl kompletní odstranění práv a jejich nahrazení závazky; spíše říká, že práv jako podkladů pro další aktivity máme dost a je třeba promýšlet naše závazky vůči planetě, které se projeví v sebe-omezení. Teorie závazkového řešení pak mají tvořit protíváhu vůči rozsáhlým debatám o dalším rozšiřování výčtu lidských práv, o nichž Burdon soudí, že při ochraně klimatu nejsou tak efektivní, jak se obvykle čeká.<sup>30</sup>

Dalším argumentem pro primát závazků je jejich intersubjektivní a situační povaha. Podle Burdona byla práva od počátku zamýšlena jako individualistická a pokud se objevily snahy o tvorbu kolektivních práv, nenaplnily zcela očekávání, protože uplatnění kolektivního práva vyžaduje konsensus mezi jednotlivými zainteresovanými stranami, přičemž každá z nich je mimo kolektivního práva i držitelkou práva individuálního<sup>31</sup>. V jádru kolektivních práv tak leží nepřeklenutelný paradox. Oproti tomu závazek vzniká vždy v určitém místě a mezi několika subjekty: neexistuje smysluplný závazek vůči sobě samému. Závazek tak původně vznikal jako vazba k místu a vazba ke kolektivu, z čehož plyne, že závazek namísto prosazování individuálních zájmů směřuje ke kolektivnímu cíli a současně aktivní péči a starosti o společný prostor (*commons*).<sup>32</sup> Burdon nás tedy vyzývá, abychom řešení krize antropocénu nehledali pouze v právech, ale i v závazcích, povinnostech a odpovědnosti.

## 6 Příroda vs. lidská práva

Vztah lidských práv a ochrany životního prostředí je komplikovanou a komplexní otázkou. Pochopení a definování tohoto vztahu je zásadní výzvou pro mezinárodní právní společenství. V posledních 50 letech se tento vztah dramaticky vyvíjel úměrně tomu, jak si člověk přiznával vlastní odpovědnost za zdevastované životní prostředí. Nadto docházelo a stále dochází k fragmentaci právní úpravy, kdy národní ústavy států mohou vycházet z jiných

<sup>30</sup> Ibid., s. 311.

<sup>31</sup> Ibid., s. 320.

<sup>32</sup> Ibid.

environmentálních principů než regionální či mezinárodní lidskoprávní dokumenty. Některé dokumenty poskytují procedurální ochranu, jiné zakládají přímo substantivní lidské právo na zdravé životní prostředí. Lze však i přesto najít základní kategorizaci vztahu lidských práv a ochrany životního prostředí? Dinah Sheltonová představila tři základní koncepce vztahu lidských práv a životního prostředí:<sup>33</sup>

1. Vnímání ochrany životního prostředí jako zacílené na zvyšování kvality lidského života; antropocentrický přístup, který můžeme nyní nalézt v judikatuře ESLP.
2. Příroda a lidstvo jsou součástí komplexního globálního ekosystému, který má být chráněn pro svou hodnotu – tato teorie se blíží koncepci práv Matky Země.
3. Rozdělení ochrany přírody a lidských práv, kdy se přiznává, že tyto dvě kategorie sdílejí některé hodnoty a mohou se překrývat. Zde můžeme zařadit i uznání práva na životní prostředí jako lidského práva, tedy přístup, který je mj. reprezentován environmentálním konstitucionalismem.

Nadto Sheltonová uvádí i čtvrté pojetí vztahu lidských práv a životního prostředí, a to vcelku nový přístup, který je prakticky identický s pojetím závazkových řešení environmentální krize.<sup>34</sup>

4. Mezinárodní právo zakládá etické a právní povinnosti jednotlivce, které zahrnují povinnost ochrany životního prostředí a lidských práv. Tento přístup můžeme nalézt v nezávazných dokumentech environmentálních hnutí s důrazným etickým apelem jako je např. dokument Charta Země, který se snaží vyzvat lidstvo k odpovědnému přístupu k ochraně životního prostředí ve 21. století.<sup>35</sup>

Počátek snahy právně vymezit vztah lidských práv a životního prostředí můžeme nalézt již v roce 1972 na Konferenci OSN o životním prostředí ve Stockholmu. Vztah lidských práv a ochrany přírody byl v přijaté

<sup>33</sup> SHELTON, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. 1991, vyd. 28, s. 104–105.

<sup>34</sup> SHELTON, D. Human Rights and the Environment: What Specific Environmental Rights Have Been Recognized? *Denver Journal of International Law & Policy*. 2006, vyd. 35, č. 1, s. 130.

<sup>35</sup> Charta Země. *Earth Charter International* [online]. [cit. 30. 5. 2022]. Dostupné z: [https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/echarter\\_czech.pdf?x95251](https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/echarter_czech.pdf?x95251)

Stockholmské deklaraci vymezen ve 26 bodech, včetně přiznání závislosti lidského blahobytu a zajištění lidských práv na životním prostředí. Zároveň je zde popsán vztah rozvojových a rozvinutých států, kdy rozvinuté státy potřebují při zajištění ochrany životního prostředí pomoc.<sup>36</sup> Stockholmská deklarace představuje přelomový dokument na poli environmentalizace lidských práv. Její vliv lze přirovnat k vlivu Mezinárodní deklarace lidských práv. Význam takového mezinárodního lidskoprávního dokumentu tkví v jejich dopadu na právní diskurz, nikoliv nutně v jeho závaznosti.<sup>37</sup>

Na tyto základy navázala v roce 1998 Aarhuská úmluva, která představuje zásadní dokument tzv. environmentální demokracie. Zakotvuje právo na přístup k informacím, zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu a přístup k soudu v environmentálních otázkách. Aarhuská úmluva již mluví o právu každého příslušníka současné i budoucí generace na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví. Odpovědnost vůči planetě i budoucím generacím je jedním z klíčových pojmů i výše popsaného závazkového řešení environmentální krize.

Právě na Stockholmskou deklaraci a Aarhuskou úmluvu navazuje v roce 1999 Parlamentní shromáždění Rady Evropy, když se snaží zmodernizovat Evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“). Úmluva totiž nezakotvuje právo na ochranu životního prostředí, potřeba takového lidskoprávního institutu k ochraně životního prostředí je však značná. Proto Shromáždění v roce 1999 navrhuje nový dodatkový protokol, který by chránil právo jednotlivce na zdravé životní prostředí.<sup>38</sup> Marně. Následně se Shromáždění pokusilo prosadit procesní práva inspirovaná Aarhuskou úmluvou v doporučení č. 1614.<sup>39</sup> Opět neúspěšně. V roce 2009

<sup>36</sup> Princip IX and X. Stockholm Declaration on the Human Environment, in Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN doc. A/CONF. 48/14, at 2 and Corr. 1 (1972). *Audiovisual Library of International Law* [online]. [cit. 30. 5. 2022]. Dostupné z: <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>

<sup>37</sup> SOHN, L. B. The Stockholm Declaration. In: HAYWAR, T. *Human Rights and Environment I*. London: Routledge, 2018.

<sup>38</sup> Recommendation 1431 (1999)1. Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection. *Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16731&lang=en>

<sup>39</sup> Recommendation 1614 (2003). Environment and Human Rights. *Parliamentary Assembly, Council of Europe* [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en>

v Doporučení č. 1885 Shromáždění předložilo draft Dodatkového protokolu o právu na zdravé životní prostředí. Zde bylo zdůrazněno, že život v příznivém životním prostředí není pouze základní lidské právo, ale také povinnost a odpovědnost celé společnosti.<sup>40</sup> Skutečně revolučním bychom poté mohli nazvat poslední návrh Shromáždění z roku 2021. Zde opět navrhuje vytvoření Dodatkového protokolu, který výslovně ukotvuje právo na bezpečné, čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí a navazující procedurální práva. Navíc tento návrh demonstruje i částečný odklon od převažujícího antropocentrického pohledu. Nejenže zdůrazňuje závažnost současné environmentální krize, ale zavádí také princip prevence, princip předběžné opatrnosti, zachování úrovně současné ochrany a zásadu *in dubio pro natura*.<sup>41</sup> Je zřejmé, že i Shromáždění se postupně přibližuje k více ekocentristickému přístupu, kdy využívá zásady environmentálního konstitucionalismu, ale i náznaky závazkového řešení lidských práv či zárodky principů práv Matky Země.

Tyto snahy však byly prozatím vždy odmítnuty ze strany Výboru ministrů. Jejich výtky by se daly shrnout takto; samotná existence lidského práva na život ve zdravém prostředí je nejistá a abstraktní, Úmluva a Evropský soud pro lidská práva již nepřímou přispívá k ochraně životního prostředí skrze výklad již existujících práv.

Snahy o schválení “zeleného“ dodatkového protokolu končí prozatím fiaskem a doktrína ESLP zůstává posledních 30 let prakticky neměnná. Jakou právní ochranu tedy poskytuje ESLP při poškození do životního prostředí a lze takovou ochranu pokládat za dostatečnou?

## 7 Doktrína ESLP

ESLP skrze svou judikaturu dovodil tzv. nepřímou ochranu životního prostředí. To znamená, že ESLP může chránit životní prostředí pouze nepřímou

<sup>40</sup> Recommendation 1885 (2009). Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment. *Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17777&lang=en>

<sup>41</sup> Article 4. Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe. *Parliamentary Assembly, Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/LifeRay/SOC/Pdf/TextesProvisoires/2021/20210909-HealthyEnvironment-EN.pdf>

skrze již ukotvená práva v Úmluvě. Nelze zde však hovořit o ochraně životního prostředí jako takového, ale pouze o fragmentární ochraně stěžovatele, kterého konkrétní environmentální hrozba významně ohrožuje na jeho právech. Mezi tyto práva, kterými se Soud u environmentálních stížností zabýval, patří; právo na život, právo na spravedlivý proces, právo na respektování soukromého a rodinného života, svoboda projevu, svoboda shromažďování a ochrana vlastnictví (čl. 2, čl. 3, čl. 6, čl. 8, čl. 10, čl. 11 a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1). V judikatuře se k těmto článkům postupně vyvinula ochrana jak substantivních, tak procedurálních práv. V následující analýze se zabývám otázkou přípustnosti environmentálních stížností a poté judikaturou k čl. 2, čl. 6, čl. 8, a čl. 1 Dodatkového protokolu. Judikatura k těmto právům je nejkošatější a zároveň definuje pozitivní a negativní závazky státu, stejně jako úroveň ochrany procesních práv. Domnívám se, že judikatura k těmto vybraným právům plasticky popisuje současnou doktrínu ESLP, a proto je k naší analýze nejvhodnější.

## 8 Přípustnost

U environmentálních stížností je otázka přípustnosti klíčová. K ESLP může podat stížnost jak fyzická osoba, či skupina jednotlivců, tak nestátní právnická osoba. Nestátní právnická osoba může být mj. i ekologický spolek. Jeho aktivní legitimace je však často problematická.

Tento problém lze u environmentálních stížností ilustrovat na nynějších klimatických žalobách, které stále čekají na posouzení Soudem. V případě *Verein Klima.Seniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku* jsou stěžovatelé důchodkyně trpící zdravotními problémy v důsledku vln veder, zároveň jsou ale členky sdružení bojující proti změnám klimatu. Jejich žaloba směřuje proti neaktivitě Švýcarska v boji s klimatickou změnou.<sup>42</sup> V případě *GreenPeace Nordic a ostatní proti Norsku* jsou stěžovatelé dvě environmentální organizace a s nimi spojených šest stěžovatelů, kteří brojí proti udělení nových licencí k ropným průzkumům na Arktidě.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> English summary of our climate case. *Klima.Seniorinnen Schweiz* [online]. [cit. 9. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.klimaseniorinnen.ch/english/>

<sup>43</sup> Youth take Arctic oil to European Court. *Greenpeace International* [online]. 15. 6. 2021 [cit. 9. 4. 2022] Dostupné z: <https://www.greenpeace.org/international/press-release/48385/youth-take-arctic-oil-to-european-court/>

Tyto environmentální spolky a organizace však musí prokázat statut oběti (přímé/nepřímé), tedy naplnit podmínku locus standi. Dále je nezbytné prokázat, že došlo k přímému zásahu do chráněného práva stěžovatele, seznam potenciálně zasažených práv je však u environmentálních spolků limitován. Nelze tedy např. tvrdit, že bylo environmentálnímu spolku zasaženo do jeho zdraví, protože zásah do zdraví lze samozřejmě prokázat pouze u fyzické osoby.

U ESLP dále nelze podat stížnosti proti obecnému poškození životního prostředí. Tato podmínka není specifická pro stížnosti související s životním prostředím, jde o nepřipustnost stížností *actio popularis*. Zde má ale zásadní dopad na přijatelnost environmentálních stížností, jelikož znemožňuje jednotlivci či spolku brojit proti obecnému poškozování přírody.

Environmentální žaloby tak čelí dopadům antropocentrickému pojetí ochrany životního prostředí ještě předtím, než se Soud začne zabývat samotným meritem stížnosti. Není proto překvapivé, že environmentální stížnosti končí mnohonásobně častěji odmítnuté pro nepřipustnost.<sup>44</sup>

## 9 Právo na život

Čl. 2 Úmluvy přikazuje státu nejen nezasahovat do života občanů, ale ukládá také pozitivní závazek zajistit ochranu lidského života. Život člověka může být v důsledku ničení životního prostředí ohrožen samozřejmě mnohými událostmi. Ve své judikatuře se však ESLP věnoval převážně dvěma ekologickým pohromám: nebezpečnými (industriálními) činnostmi a přírodními katastrofami.

Nebezpečné industriální činnosti jsou např. provozování vodní přehrady v zátopové oblasti<sup>45</sup> či vypouštění toxických emisí z továrny.<sup>46</sup> Stát má poté

<sup>44</sup> Environmentální stížnosti vykazují zásadně menší míru úspěšnosti než průměrná stížnost. Stížnosti přípustné ratione materie jsou následně úspěšné pouze v 38 %, kdežto u průměrné přípustné stížnosti je shledáno porušení práva v 84 %. LAMBERT, E. The Environment and Human Rights. *Introductory Report to the High-Level Conference. Environmental Protection and Human Rights* [27. 2. 2020]. S. 13 [cit. 3. 4. 2022]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>

<sup>45</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 12. 2012, *Kohyadenko a ostatní proti Rusku*, č. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 a 35673/05, § 1158 a 164.

<sup>46</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii*, stížnost č. 14967/89.



pozitivní závazek přijmout dostatečné pojistky, aby nebyl život lidí v ohrožení v důsledku těchto industriálních činností. Pod pozitivní závazky státu můžeme zařadit jak prevenci (licence, zajištění infrastruktury), tak následnou povinnost státu zmírňovat dopad na lidský život (např. lze mluvit o legislativních či administrativních zárukách). Tyto procesní úkony musí být ze strany státu rychlé a pečlivé.<sup>47</sup>

Mimo tyto záruky je nezbytné poskytovat veřejnosti i přístup k pravdivým informacím o možném environmentálním riziku. Nejen u provozu nebezpečných aktivit, ale i u přírodních katastrof je poté zásadní, aby stát poskytoval lidem ve své jurisdikci informace, které jim umožní posoudit skutečné ohrožení jejich života a zdraví v dané oblasti. Důraz na informovanost společnosti se dále odráží i v ochraně pod čl. 8 Úmluvy, o kterém bude více pojednáno níže a je významně inspirována čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy.<sup>48</sup>

V případě *Budayeva a ostatní proti Rusku* došlo ve městě Tyrnauz k sesuvu půdy, který zabil 8 lidí, včetně manžela stěžovatelky. ESLP dovedil, že v případě, kdy stát nezajistil územní plánování a výstražnou infrastrukturu vhodnou pro danou oblast, i přesto, že znal nebezpečnou přírodní povahu této oblasti, došlo k porušení substantivní části čl. 2.<sup>49</sup> Jelikož stát ani po přírodní katastrofě nezajistil adekvátní odpověď, porušil také procedurální aspekt čl. 2. Mezi adekvátní odpověď státu na přírodní katastrofu patří následné prošetření škodné události či soudní proces.

Zde by bylo namístě uznat snahu Soudu vymezit pozitivní závazky státu skrze prevenci a mitigaci environmentálních rizik. Pokud se však tyto pozitivní závazky vztahují primárně na oblast nebezpečných industriálních provozů a přírodních katastrof, nepřiznává se státu zároveň i pozitivní závazek aktivně konat pro zastavení klimatické krize, jako tomu bylo např. v případě *Urgenda Foundation proti Kingdom of the Netherlands*. Pozitivní závazky státu tak neodpovídají skutečným závazkům, které v současnosti vyvstávají z mezinárodních environmentálních dokumentů.

<sup>47</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2004, *Öneryıldız proti Turecku*, č. 48939/99, § 111-118.

<sup>48</sup> Rozsudek ESLP ze dne 10. 1. 2012, *Di Sarno a ostatní proti Itálii*, č. 30765/08, § 107, dále též rozsudek ESLP ze dne 27. 1. 2009, *Tatar proti Rumunsku*, č. 67021/01, § 118.

<sup>49</sup> Rozsudek ESLP ze dne 20. března 2008, *Budayeva a ostatní proti Rusku*, č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02, § 159-160.

## 10 Právo na spravedlivý proces

Environmentální přesah mohou mít také procesní práva jednotlivce chráněná čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pro uplatnění tohoto práva při environmentálních žalobách je však zásadní otázkou, zda samotný stát poskytuje ve svém právním řádu ochranu životního prostředí skrze občanská práva. Pokud stát takto přiznává jednotlivci právo na zdravé, čisté životní prostředí, může se jednat i jako dovolávat čl. 6 odst. 1 u Soudu.<sup>50</sup> Důraz na národní úpravu je zde zásadní, protože umožňuje Soudu posoudit, zda bylo právo uplatněno u soudu v občanských věcech a zda byla věc spravedlivě, veřejně a včas projednána dle čl. 6 odst. 1. Obdobně je nezbytné, aby daná záležitost měla přímý dopad do práv přiznaných Úmluvou. Je proto důležité, aby stěžovatel prokázal přímý zásah do svých práv, nikoliv pouze obecný negativní dopad na životní prostředí.

Soud se ve své rozhodovací praxi často zabýval prodlevami v soudním řízení a prodlevami ve výkonu soudního rozhodnutí. V případě *Kyrtatos proti Řecku* stěžovatel namítal, že stát nedostatečně vynucuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který anuloval stavební povolení v blízké bažinné oblasti. Stěžovatel čekal na pravomocný rozsudek odvolacího soudu přes 12 let a na jeho vynucení přes 7 let, což představovalo porušení práva na spravedlivý proces. Soud shledal, že soudní proces neproběhl v „rozumném čase“ a stát nedostál své povinnosti organizovat soudnictví tak, aby zajišťovalo včasné předvolání svědků a vyřízení soudního procesu.<sup>51</sup>

Ve výkonu environmentálních rozhodnutí státy zahálí často. Ať už jde o vynucení konce těžby zlata bez licence v případě *Taşkın a ostatní proti Turecku*, nebo uzavření tepelné elektrárny v případě *Okay a ostatní proti Turecku*, státní aparát nezajistil vymožení soudního rozsudku v adekvátním časovém horizontu a tím porušil čl. 6 Úmluvy.

Zajištění ochrany životního prostředí skrze procesní instituty musí být rychlé a efektivní. Limity procesní ochrany dle čl. 6 odst. 1 však představují slova „o jeho občanských právech“. Byť je environmentální ochrana skrze ústavní

<sup>50</sup> Guide on case-law of the Convention – Environment. *Council of Europe/European Court of Human Rights* [online]. 2022, s. 17 [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Environment\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_ENG.pdf)

<sup>51</sup> Rozsudek ESLP ze dne 22. 8. 2022, *Kyrtatos proti Řecku*, č. 41666/98, § 40-43.

právo rozšířena ve většině států Rady Evropy, procedurální ochrana práv dle Úmluvy je aktivována pouze pokud jeho stát poskytuje environmentální ochranu skrze občanská práva.

## 11 Právo na respektování rodinného a soukromého života

Nejblíže k vytvoření substantivního práva na zdravé a čisté životního prostředí se ESLP dostal při výkladu práva na soukromí a rodinný život. Významnou část environmentálních rozhodnutí k čl. 8 pak představují případy imisí hluku,<sup>52</sup> znečištění, či zápachu,<sup>53</sup> které zasáhly do užívání obydlí, a tedy soukromí a rodinného života stěžovatelů.

V přelomovém rozsudku *López Ostra proti Španělsku* byla stěžovatelka poškozena emisemi z blízkého odpadního závodu. Soud přiznal, že takovéto rozsáhlé poškození a znečištění životního prostředí může zasáhnout do práv jednotlivce chráněných čl. 8 a do jeho blahobytu. Zdůraznil, že je pozitivním závazkem státu přijmou rozumné a vhodné opatření, tak, aby dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi zájmy komunity – tedy mít ve městě odpadní závod – a právem jednotlivce na zachování jeho práva na soukromí a rodinný život. Přestože státu byl ponechán určitý prostor pro uvážení, nenalezení spravedlivé rovnováhy mezi veřejným zájmem a právy jednotlivce vedly v tomto případě k porušení čl. 8.

Tyto pozitivní závazky státu Soud následně rozvinul v rozsudku *Guerra proti Itálii*. Stěžovatelé bydleli v blízkosti chemické továrny na hnojiva, jejíž produkce byla přímo italskými zákony označena za „vysoké riziko nebezpečí“. Italská vláda však tyto zásadní informace o riziku a možnosti postupu při chemické havárii stěžovatelce nepředala.<sup>54</sup> Paní Guerra a její rodina tak nemohli náležitě posoudit riziko, kterému jsou vystaveni, když žijí v blízkosti této chemičky a stát tedy porušil její právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy.

<sup>52</sup> Rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2005, *Moreno Gómez proti Španělsku*, č. 4143/02, § 9–19, rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a ostatní proti Spojenému Království*, č. 36022/97, § 11–27, rozsudek ESLP ze dne 16. 1. 2018, *Cuenca Zarzoso proti Španělsku*, č. 23383/12.

<sup>53</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 1994, *López Ostra proti Španělsku*, č. 16798/90, § 7–8.

<sup>54</sup> *Guerra a ostatní proti Itálii*, op. cit., § 59–60.

Pokud skutečně dojde k závažnému znečištění, které přímo a závažně zasáhne do života stěžovatele, musí stát zajistit i řádné prošetření znečištění a následně řádně informovat veřejnost o možném riziku. Stát musí taky aktivně jednat a v případě imisí překračující národní limity aktivně zasáhnout a přijmout efektivní opatření k jejich odstranění.<sup>55</sup>

Naopak limity Soudního výkladu k čl. 8 se naplno projevily v případě *Kyrtatos proti Řecku a Zeynep Abunbay a ostatní proti Turecku*. V případě *Kyrtatos* soud jasně zdůraznil, že čl. 8 ani Úmluva nejsou navrženy pro obecnou ochranu životního prostředí. Proto nelze čl. 8 využít k boji proti obecnému poškození fauny a flóry v bažinaté oblasti v okolí obydlí stěžovatele.<sup>56</sup>

Není bez zajímavosti, že v disentanční stanovisku vyjádřil soudce Zagrebelsky určité rozčarování nad nedostatkem pochopení negativního dopadu do práv stěžovatele, dojde-li ke zničení výjimečného bažinného environmentu. Zdůraznil, že pokud by Soud přijal opačné stanovisko a soustředil se na zvyšující se důležitost ochrany životního prostředí, nepřekročil by limity dané Úmluvou, ale naopak by aplikoval evoluční výklad Úmluvy zcela v souladu s výkladem Úmluvy jako živého instrumentu.

V rozhodnutí *Zeynep Abunbay a ostatní proti Turecku* Soud odmítl, že by rozsáhlá stavba přehrady a vodní elektrárny, která přímo ohrožovala 6 000 let starou archeologickou oblast mohla představovat přímý negativní dopad do práv stěžovatele.<sup>57</sup> Soud se tak vyjádřil odmítavě k ochraně práv nejen současných, ale i budoucích generací a jejich práva na zachování kulturního dědictví.

Čl. 8 slibuje největší „hrací hřiště“ pro evolutivní výklad a vytvoření substantivní ochrany práva na životní prostředí. Přesto Soud nepřekročil pomyslný Rubikon a nepřizpůsobil svůj výklad současnému společenskému a vědeckému vývoji. Ochrana práv nejen současných generací, ale i budoucích generací, stejně jako obecná ochrana životního prostředí zůstává neukotvena. V případě imisí a obdobných přímých zásahů do práv stěžovatele je možné úspěšně tvrdit porušení čl. 8, tento výklad však zůstává již přes 40 let zásadně

<sup>55</sup> *Moreno Gómez proti Španělsku*, op. cit., § 60, rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2005, *Fedayeva proti Rusku*, č. 55723/00, § 133.

<sup>56</sup> *Kyrtatos proti Řecku*, op. cit., § 52–53.

<sup>57</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 29. 1. 2019, *Zeynep Abunbay and ostatní proti Turecku*, č. 71409/10, § 21–26.

antropocentrický. Lidskoprávní ochrana pod čl. 8 je aktivována pouze v případech, že dochází k přímému ohrožení konkrétních práv stěžovatele.

## 12 Ochrana vlastnictví

Ochrana vlastnictví a pokojné užívání vlastnictví se poskytuje jak fyzickým, tak právnickým osobám. Stát může toto právo omezit pouze v případě veřejného zájmu. A právě zde vzniká zajímavá dynamika. Ochrana životního prostředí není chráněna skrze samotné právo, ale jako veřejný zájem, pro který lze ochranu vlastnictví omezit.<sup>58</sup>

V případě *Fredin proti Švédsku*, kdy stěžovatel rozporoval rozhodnutí pozastavit jeho těžbu šterkopísku v zájmu ochrany životního prostředí jako porušení jeho práva na vlastnictví. Soud shledal toto porušení v zájmu ochrany životního prostředí jako proporční a již v tomto rozsudku v roce 1991 soud zdůraznil, „že v současné společnosti má být ochrana životního prostředí brána na stále větší zřetel.“<sup>59</sup> Obdobně Soud shledal proporční zásah do práva na vlastnictví v případě *Pine Valley Development Ltd. Proti Irsku*, kdy byl zásah ze strany státu odůvodněn platnou legislativou na ochranou životního prostředí.

V posledních letech lze také identifikovat významné rozsudky ve prospěch vlastníka.<sup>60</sup> V případě *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii* byly pozemky italské společnosti vyvlastněny i přesto, že společnost měla platné povolení ke stavbě. K zabavení majetku a vyvlastnění došlo automaticky, aniž by stěžovatelé mohli využít jakoukoliv procesní ochranu. Proto bylo ze strany Soudu shledáno porušení čl. 1 Dodatkového protokolu 1.<sup>61</sup> Obdobně rozhodl Soud o nezákonnosti procesu vyvlastnění v případě *Sbarchi a ostatní proti Albánii*, kdy došlo k vyvlastnění a demolicí. Obdobně rozhodl Soud o nezákonnosti procesu vyvlastnění v případě *Sbarchi a ostatní proti Albánii*,

<sup>58</sup> Rozsudek ESLP ze dne 29. 11. 1991, *Pine Valley Ltd. a ostatní proti Irsku*, č. 12742/87.

<sup>59</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 2. 1991, *Fredin proti Švédsku*, č. 12033/86, § 48.

<sup>60</sup> VOMÁČKA, V., NOVÁKOVÁ, J. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí: Obecný a veřejný zájem v judikatuře ESLP a SDEU [The Environmental Limitations to Property Rights: Public Interest and General Interest in the Case Law of the ECHR and the CJEU]. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, vyd. 49, č. 3, s. 90.

<sup>61</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 7. 2018, *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii*, č. 1828/06, § 303.

kdy došlo k vyvlastnění a demolici bytových a obchodních prostor bez jakékoliv náhrady. I v tomto případě shledal Soud zásah jako nezákonný, protože stěžovatelům nebyl poskytnut čas ani prostor pro jejich procesní obranu.<sup>62</sup>

Není nutné, aby Soud přikládal ochraně životního prostředí absolutní povahu. Samozřejmě, že ochrana tohoto veřejného zájmu bude v mnohých případech neproporční k přijatým opatřením. Soud může s ochranou životního prostředí pracovat pouze jako s legitimním veřejným zájmem, který nemusí být vždy v souladu s právy jednotlivce, ale naopak může být v kolizi s tímto právem. Právě kolize ochrany vlastnictví a ochrany životního prostředí hrozí, pokud by se ESLP posunul k “zelenějšímu“ výkladu Úmluvy.

### 13 Krize Úmluvy?

Tvrdit, že jeden, byť nadnárodní, lidskoprávní dokument může zachránit životní prostředí by bylo absurdní. Přesto je nutné se ptát, zda je možné, aby nám lidskoprávní dokumenty mohly pomoci ochranu přírody zefektivnit.

Systém lidskoprávní ochrany Rady Evropy představuje jedinečné lidskoprávní prostředí, kde je možné zajistit skutečné vymáhání lidskoprávních závazků na nadnárodní úrovni skrze rozhodovací praxi ESLP. Narozdíl od mezinárodních deklarací představuje Úmluva závazný dokument, na rozdíl od národní úpravy stanovuje jednotný standard ochrany lidských práv v zemích Rady Evropy. Otázky ochrany životního prostředí si právě takovýto přístup zaslouží – nadnárodní uchopení problém, vytváření evropského konsenzu, a hlavně závaznost a vymahatelnost závazků. Úmluva by mohla poskytnout systémové řešení zásadních environmentálních problémů, které v současnosti ohrožují celé lidstvo.

V současné chvíli je však ochrana životního prostředí skrze lidská práva a Úmluvu nepřímá, fragmentární a stagnující. Výklad Úmluvy ze strany ESLP zásadně antropocentrický. Tento antropocentrismus pak znemožňuje Soudu posunout svou judikaturu na novou úroveň. Pro ESLP tak i v roce 2022 stále zůstává v popředí antropocentrický pohled, který chrání životní prostředí jaksí „omylem“. Pouze proto, že se ničení životního prostředí

<sup>62</sup> Rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2018. *Sharchi a ostatní proti Albánii*, č. 10613/16, § 169-175.

v minimálním počtu případů přímo a významně negativně projeví na životě člověka. V centru zájmu zůstává pouze člověk samotný, nikoliv příroda.<sup>63</sup>

## 14 Závěr

Vzhledem k nepřehlednosti pojmového terénu, kterou se snažil náš text alespoň v malé míře projasnit, není prozatím možné s jistotou určit, jaký model environmentalizovaných práv je nejvhodnější. Otázka, zda dává větší smysl příklon k antropocentrickému nebo ekocentrickému pojetí zůstává otevřena. Podstatné však je vědomí, že tyto pojmy jsou v současné antropocenní situaci těmi, které budou lidskoprávní a environmentální diskurz utvářet nadále a silněji. Z toho důvodu není naším cílem jednoznačně určit ideální ekocentrický model či jasně vymezit jaká forma dokumentu je nejlepší pro ochranu životního prostředí.

Ekocentrismus, je-li vůbec dosažitelný, má své významné limity a stejně jako současné antropocentrické pojetí je zneužitelný. O to více je však třeba zdůraznit, jak zásadní je pro ochranu práv člověka i Matky Země soudní výklad nezávislým a nestranným soudem. Zároveň je důležité mluvit o ochraně životního prostředí nikoliv pouze v národních ústavách, ale vytvořit fungující mezinárodní právní rámec a poohlížet se tak i po variantách nabízených globálním konstitucionalismem.

Představili jsme zde v současnosti tři nejvýznamnější koncepce environmentalizace lidských práv; environmentální konstitucionalismus, práva Matky Země a závazkové řešení. Principy, které z těchto koncepcí vyplývají jsou již dnes ve větší či menší míře uplatňovány na národní i mezinárodní úrovni. Proto vyzýváme čtenáře k zamyšlení, zda by nemohly obohatit i regionální úrovně, tedy i Radu Evropy.

## Literature

BURDON, D. P. Obligations in Anthropocene. *Law and Critique* [online]. 2021. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10978-020-09273-9.pdf>

<sup>63</sup> Takovýto přístup lze označit jako „human-centred prespective“. COOK, K. Environmental Rights as Human Rights. *European Human Rights Law Review*. 2002, č. 2, s. 19.

- BODDICE, R. *Anthropocentrism: Humans, Animals, Environments*. Leiden, Boston: Brill, 2011.
- CRUTZEN, J. P. Geology of mankind. *Nature* [online]. Vyd. 415, č. 23, s. 23. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/415023a>
- COOK, K. Environmental Rights as Human Rights. *European Human Rights Law Review*. 2002, č. 2.
- CURRY, P. *Ecological Ethics*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- EBERT, D. J. *The age of catastrophe: disaster and humanity in modern times*. Jefferson, London: McFarland & Company, Inc., Publishers.
- English summary of our climate case. *Klima.Seniorinnen Schweiz* [online]. Dostupné z: <https://www.klimaseniorinnen.ch/english/>
- FAURE, M. *Encyclopedia of environmental law: volume VII*. Cheltenham, Northampton: Elgar Publishing, 2021.
- GOODALE, M. *Revolution in Fragments: Traversing Scales of Justice, Ideology, a Practice in Bolivia*. Durham: Duke University Press, 2019.
- GUIM, M., LIVERMORE, A. M. Where Nature's Rights Go Wrong. *Virginia Law Review* [online]. 2021, vyd. 107, č. 7. Dostupné z: [https://www.virginialawreview.org/wp-content/uploads/2021/11/GuimLivermore\\_Book.pdf](https://www.virginialawreview.org/wp-content/uploads/2021/11/GuimLivermore_Book.pdf)
- HAMILTON, C. *Defiant Earth: The Fate of Humans in the Anthropocene*. Crows Nest: Allen & Unwin, 2017.
- KOTZÉ, J. L. *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2016.
- LAMBERT, E. The Environment and Human Rights. *Introductory Report to the High-Level Conference. Environmental Protection and Human Rights*. [27. 2. 2020]. [cit. 3. 4. 2022] Dostupné z: <https://rm.coe.int/report-e-lambert-en/16809c827f>
- LUCK, A. The Rights of Nature Movement: A Closer Look at New Zealand. *Vermont Journal of Environmental Law* [online]. 2018. Dostupné z: <https://vjel.vermontlaw.edu/rights-nature-movement-closer-look-new-zealand>



- SHABAS, W. *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- SHELTON, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. 1991, vyd. 28.
- SHELTON, D. Human Rights and the Environment: What Specific Environmental Rights Have Been Recognized? *Denver Journal of International Law & Policy*, 2006, vyd. 35, č. 1.
- HAYWAR, T. *Human Rights and Environment I*. London: Routledge, 2018.
- The Effects of Climate Change. *NASA: Global Climate, Vital Signs of the Planet* [online]. Dostupné z: <https://climate.nasa.gov/effects/>
- Youth take Arctic oil to European Court. *Greenpeace International* [online]. 15. 6. 2021 [cit. 9. 4. 2022] Dostupné z: <https://www.greenpeace.org/international/press-release/48385/youth-take-arctic-oil-to-european-court/>
- VOMÁČKA, V., NOVÁKOVÁ, J. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí: Obecný a veřejný zájem v judikatuře ESLP a SDEU [The Environmental Limitations to Property Rights: Public Interest and General Interest in the Case Law of the ECHR and the CJEU]. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, roč. 49, č. 3.
- WHITEHEAD, M. *Environmental Transformations: A geography of the Anthropocene*. London, New York: Routledge, 2014.

### **Právní dokumenty a soudní rozhodnutí**

- Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe. *Parliamentary Assembly. Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/LifeRay/SOC/Pdf/TextesProvisoires/2021/20210909-HealthyEnvironment-EN.pdf>
- Guide on case-law of the Convention – Environment. *Council of Europe/ European Court of Human Rights* [online]. 2022 [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Environment\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_ENG.pdf)

Charta Země. *Earth Charter International* [online]. [cit. 30. 5. 2022]. Dostupné z: [https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/echarter\\_czech.pdf?x95251](https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/echarter_czech.pdf?x95251)

Recommendation 1431 (1999)1. Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection. *Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16731&lang=en>

Recommendation 1614 (2003). Environment and Human Rights. *Parliamentary Assembly. Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en>

Recommendation 1885 (2009). Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment. *Parliamentary Assembly. Council of Europe* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17777&lang=en>

Rozsudek ESLP ze dne 28. 12. 2012, *Kolyadenko a ostatní proti Rusku*, č. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 a 35673/05.

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii*, stížnost č. 14967/89.

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2004, *Öneryıldız proti Turecku*, č. 48939/99.

Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a ostatní proti Rusku*, č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02.

Rozsudek ESLP ze dne 22. 8. 2022, *Kyrtatos proti Řecku*, č. 41666/98.

Rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2005, *Moreno Gómez proti Španělsku*, č. 4143/02.

Rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a ostatní proti Spojenému Království*, č. 36022/97.

Rozsudek ESLP ze dne 16. 1. 2018, *Cuenca Zarzoso proti Španělsku*, č. 23383/12.

Rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2005, *Fedayeva proti Rusku*, č. 55723/00.

Rozhodnutí ESLP ze dne 29. 1. 2019, *Zeynep Abunbay a ostatní proti Turecku*, č. 71409/10.

Rozsudek ESLP ze dne 29. 11. 1991, *Pine Valley Ltd. a ostatní proti Irsku*, č. 12742/87.

Rozsudek ESLP ze dne 18. 2. 1991, *Fredin proti Švédsku*, č. 12033/86.

Rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2018, *Sharxhi a ostatní proti Albánii*, č. 10613/16.

Rozsudek ESLP ze dne 28. 7. 2018, *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii*, č. 1828/06.

Stockholm Declaration on the Human Environment, in Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN doc. A/CONF. 48/14, at 2 and Corr. 1 (1972). *Audiovisual Library of International Law* [online]. [cit. 30. 5. 2022]. Dostupné z: <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>

### Contact – e-mail

458644@mail.muni.cz; zuffka@mail.muni.cz

## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **COFOLA 2022 – část 1**

**Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců**

**JUDr. Jiří Vodička, Ph.D., JUDr. Dominik Židek, Ph.D.,  
JUDr. Michal Janovec, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2022

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 729

1., elektronické vydání, 2022

ISBN 978-80-280-0157-5 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-280-0157-5



9 788028 001575