

APLIKACE ENVIRONMENTÁLNÍHO PRÁVA EU ČESKÝMI SOUDY

VOJTĚCH VOMÁČKA

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek zkoumá, v jakém rozsahu české soudy, zvláště Nejvyšší správní soud, aplikují unijní legislativu v oblasti práva životního prostředí, a to se zaměřením na rozličné principy vycházející z judikatury Soudního dvora EU. Oblastí zájmu je tak doktrína přímého účinku a souladné interpretace, rovněž jsou zmíněny další podstatné aspekty aplikace unijního environmentálního práva – odpovědnost státu, vliv souběžného řízení před Komisí a praxe národních soudů v předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru.

Key words in original language

aplikace environmentálního práva EU, přímý účinek, souladný výklad, řízení pro porušení povinnosti

Abstract

The main focus of the article is to explore the extent to which in the field of EU environmental law Czech national courts, particularly The Supreme Administrative Court, apply in practice the various principles developed by the Court of Justice of the European Union designed to improve the implementation of EU law. The cases where the direct effect doctrine or the doctrine of consistent interpretation of EU environmental law have been raised in relation to EU environmental legislation are analyzed. Several other aspects such as state liability, impact of parallel infringement proceeding by the European Commission or the practice of national courts concerning submissions of questions to the ECJ are discussed as well.

Key words

application of EU environmental law, direct effect, consistent interpretation, consistent interpretation

1. ÚVOD

In Rozbor základních principů vnitrostátního působení unijního práva a obecnější příklady z české soudní a správní praxe poskytuje letošní společná publikace Bobka, Břízy a Komárka¹. Tento příspěvek pouze podává stručný přehled případů, ve kterých bylo českými soudy²

¹ Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2011, 633 s.

² Zejména Nejvyšším správním soudem.

aplikováno environmentální právo EU (dále rovněž "PŽP EU"³), tedy zejména posouzen soulad vnitrostátní a unijní právní úpravy, přímo aplikováno unijní právo či argumentačně využity judikatorní závěry Soudního dvora Evropské unie.

2. APLIKACE ENVIRONMENTÁLNÍHO PRÁVA EU

Prvně je třeba nastínit a pro další přehlednost blíže vymežit, v jakých zásadních oblastech může aplikace unijního environmentálního práva probíhat. Zde se projevují specifika PŽP, jeho tvorby a implementace. Smolek⁴ trefně rozlišuje mezi dvěma základními prvky implementační fáze procesu realizace nadnárodní environmentální normy, legislativní implementací a praktickou aplikací. Dodává, že „(v) této souvislosti se někdy také výstižně, i když poněkud nepřesně, hovoří o dvou rovinách implementace nadnárodních norem, a sice o rovině legislativní a administrativní.“ Za prosazování práva v užším smyslu lze chápat administrativní rovinu implementace práva, tedy praktickou aplikaci unijních právních norem členským státem, na prosazování práva v širším pojetí, jehož nástroje jsou předmětem této práce, je však obtížné nahlížet podobně zjednodušujícím prismalem, případně jej vymežit jako určitou část jiného procesu. Proto také Smolek po odlišení definice Kružíkové⁵ od implementace definuje pojem prosazování jako „systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem, zahrnující kontrolu naplňování požadavků v nich obsažených a mechanismy reakce na případná zjištění jejich nesplnění či porušení“⁶. Implementaci a prosazování chápe jako subprocessy realizace právních norem, které probíhají paralelně. Jeho univerzálně platnou definici, která počítá s proměnlivostí a rozmanitým prostředím mezinárodních norem v oblasti práva životního prostředí i mechanismů jejich prosazování, lze modifikovat pro oblast unijního práva tak, že prosazování PŽP EU představuje souhrn nástrojů k zajištění realizace právních norem

³ Třebaže unijní environmentální normy netvoří systematické práva životního prostředí, ale jedná se spíše o množinu norem v oblasti ochrany životního prostředí, zkratka "EP EU" nebo jí podobné by mohly být pro čtenáře matoucí.

⁴ Smolek, M. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. Doktorská disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. 2004. str. 19.

⁵ Kružíková definuje prosazování jako „systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem“ in Kružíková, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha. 1997. str. 94.

⁶ Smolek, M. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. Doktorská disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. 2004. str. 22.

probíhajících po vstupu právních předpisů PŽP EU v platnost – a to ve vzájemné interakci s jejich implementací, nezávisle na ní, případně zcela samostatně tam, kde není implementace třeba. Zároveň platí, že právní normy obsažené v těchto předpisech musí být nejprve obecně závazné, aby mohly být prosazovány, na druhou stranu lze prosazování chápat i v tom smyslu, že prosazováno je i to právo, které dosud nenabýlo účinnosti – a jde tedy o postup vedoucí k řádné implementaci unijního práva, a to ve smyslu, který užívá Blombergová⁷, tedy jako cesty k zajištění *plné* implementace unijního práva⁸. Podobně jako lze vnímat institut implementační pomoci, je možné vidět prosazování práva v kontextu s přípravou a pomocí prosazování, tedy alternativními nástroji, které se uplatní i v situaci, kdy je teprve v budoucnu prosazované právo připravováno a vytvářeno, a tedy fakticky není co prosazovat.

Soudní dvůr ve svých rozhodnutích uplatňuje několik implementačních, resp. aplikačních doktrín, z nichž některé jsou obecné a další specifické ve vztahu k PŽP EU. Aplikaci PŽP EU vnitrostátními soudy je tak možno zkoumat zejména ve vztahu k následujícím oblastem:

1) Doktrína přímého účinku

Zde půjde o případy, kdy vnitrostátní soud konstatoval, že jsou či nejsou splněny podmínky přímé aplikovatelnosti normy PŽP EU, případně kdy posoudil jako přímo aplikovatelná ustanovení mezinárodních environmentálních smluv uzavřených Unií (viz například případ *Pêcheurs de l'Étang de Berre*). Důležité jsou případy, v nichž se uplatní přímý účinek principů ochrany životního prostředí upravených SFEU. V případě *Fratelli Costanzo* Soudní dvůr dospěl k plošnému uplatnění přímého účinku, tedy že všechny vnitrostátní správní orgány, včetně místních a regionálních orgánů, jsou povinny platit přímo účinná ustanovení unijního práva. Do této oblasti spadá také užití tzv. *Waddenzee / Kraaijveld* doktríny, podle níž je národní soud povinen zkoumat, zda vnitrostátní správní či legislativní orgán nepřekročil meze volného uvážení stanovené směrnicí. Dále do této oblasti můžeme zařadit aplikaci tzv. interenvironmentální doktríny, kdy se podle Soudního dvora musí členské státy během lhůty pro provedení směrnice zdržet přijímání takových opatření, které by mohly vážně ohrozit cíl směrnice. Doktrína přímého účinku se může projevit i v negativním směru, pokud národní soud konstatuje nemožnost horizontálního přímého účinku, případně přímého účinku vůči třetím osobám (což může mít výrazný dopad v oblasti

⁷ Blomberg, A. *European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach*. Review of European Administrative Law. vol. 1, nr. 2, Europa Law Publishing, 2008. str. 39

⁸ Kromě toho je podle Blombergové zajištění efektivního a účinného prosazování práva životního prostředí v členských státech zásadní pro zajištění rovných podmínek v rámci Unie. Tamtéž, str. 40

odpovědnosti za škodu na životním prostředí) nebo obráceného přímého účinku. Nelze opomenout ani možnost nepřímého horizontálního přímého účinku směrnice a potenciální dopad na třetí osoby, kupříkladu držitele různých povolení či licencí (viz rozsudek ve věci 201/02 *Wells* [2004], s. I- 723)

2) Souladná interpretace PŽP EU

Zde je možné zkoumat, zda existují případy, kdy vnitrostátní soudy používají doktrínu souladného výkladu PŽP EU (viz *Marleasing* [1990], s. I-4135 a *Pfeiffer* [2004], s. I-8835. Ta je však do jisté míry omezena a uplatní *jak je to jen možné*, tedy nikoliv *contra legem* a s ohledem na princip právní jistoty viz (*Arcaro* [1996], s. I-4705) zejména v oblasti trestního práva.

3) Nadřazenost práva EU

Sem spadají případy, kdy vnitrostátní soud dospěl k závěru, že se místo ustanovení vnitrostátních právních předpisů užije nadřazených ustanovení PŽP EU

4) Odpovědnosti státu

Sem spadají zejména případy odpovědnosti státu z důvodu neprovedení směrnice PŽP EU (*Francovich* [1991], s. I-5357 *Brasserie du Pecheur* [1996], s. I-1029)

5) Aplikace PŽP EU z vlastního podnětu

Případy, kdy národní soud zkoumá soulad vnitrostátní právní úpravy s úpravou unijní, případně aplikuje PŽP, aniž by tento požadavek byl vznesen stranami sporu (viz *Kraaijeveld* [1996], s. I-5403)

6) Vliv řízení před Komisí

Sem je možno zařadit případy, kdy existence současně vedeného řízení před Komisí významný dopad na paralelně vedené řízení před vnitrostátním soudem (zejména v procesní rovině, v podobě zastavení řízení nebo přiznání odkladného účinku).

7) Vnitrostátní procesní pravidla

Co se procesního zajištění PŽP, je tradičně členskými státními ponechávána značná míra autonomie, nicméně tomu tak není vždy. Unijní právo ve vztahu k právním řádům členských států zhusta neobsahuje komplexní úpravu, stanoví především hmotněprávní základy, a jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních řádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je pak procesní autonomie členských států při realizaci unijního práva na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, rozsudek ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kempter KG proti*

Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-2/06, zatím nepublikováno, zejm. body 45 a 57 či rozsudek ze dne 13. 3. 2007, Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern, C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271, zejm. body 39 - 44; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005 - 42, č. 977/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 7/2009 - 88). Z principu procesní autonomie obecně vyplývá, že není-li určitá procesní otázka výslovně upravena právem Společenství, zůstává její řešení v pravomoci členských států, resp. Jejich právních řádů. Může dojít k situaci, kdy národní soud shledá vnitrostátní procesní úpravu rozpornou s požadavky a principy PŽP EU.

8) Národní zásady ochrany životního prostředí

Zásadní principy PŽP EU vycházejí z národních principů ochrany životního prostředí, podobně jako nástroje prosazování PŽP EU v některých směrech staví na nástrojích národních. Vzhledem k nutnému výběru modelového nebo kompromisního systému může docházet ke střetům s odlišnými národními principy ochrany životního prostředí a rovněž tak zásadami mimo environmentální oblast (ochrana vlastnictví, svobodné podnikání, prevence, proporcionalita apod.).

9) Kontrola "ústavnosti" PŽP EU

Sem je možno zařadit mimořádné případy, kdy národní soud posoudí ustanovení PŽP jako rozporné s primárním unijním právem, případně s vnitrostátním ústavním právem.

10) Položení předběžné otázky

Národní soudy se musí zabývat tím, zda předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, často se dokonce jedná o požadavek jedné ze stran. Argumentace soudu je podstatná, ať už předběžná otázka položena je či nikoliv. Zajímavé z pohledu aplikace PŽP je rovněž postup po vydání rozhodnutí Soudního dvora.

3. JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

S ohledem na výše uvedené třeba uvést, že judikatura NSS ve vztahu k PŽP EU zdaleka nezasahuje do všech vymezených oblastí. Nicméně aplikace PŽP v případech před NSS není ani žádným výjimečným úkazem. Protože je relevantní judikatura NSS výrazně ovlivněna typologií projednávaných kasačních stížností a návrhů na rušení opatření obecné povahy, nečlenil jsem dále rozebíraná rozhodnutí podle výše vymezených kategorií, ale s ohledem na povahu řešených případů.

4. AARHUSKÁ ÚMLUVA A SMĚRNICE EIA

Již v roce 2006 (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74) ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy) se NSS vyjádřil k pozici

Aarhuské úmluvy v kontextu unijního (komunitárního) práva. Vyšel z imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky (čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy) s tím, že je-li pořizování nebo změna územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Dospěl k závěru, že "(k)e stejného výsledku lze dojít na půdorysu práva Evropských společenství (práva komunitárního): rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1). Úmluva se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Jedná se o smlouvy, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropská společenství a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní úmluvy stávají jak Společenství, tak členské státy. Problematika informace a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství (srov. článek 174 a článek 175 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství a četnou legislativu v této oblasti, mimo jiné též Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, Zvláštní vydání Úředního věstníku EU, kap. 15, sv. 07, str. 375). Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek (srov. z boha té judikatury Soudního dvora Evropských společenství k této otázce např. spojené věci 21 až 24/72, *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219; věc C-149/96, *Portugalsko v. Rada* [1999] ECR I-8395 či věc C-93/02 P, *Biret International SA v Rada* [2003] ECR I-10497). Nicméně i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství (viz např. věc C-53/96, *Hermès* [1998] ECR I-3603, bod 35 a též spojené věci C-300/98 a C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* [2000] ECR I-11307, body 47 - 48). Lze tedy uzavřít, že meritorně stejné řešení, tedy povinnost vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby byl umožněn soudní přezkum územního plánu či jeho změny, vyžaduje též komunitární právo a členství České republiky v Evropské unii." Tento závěr NSS následně ve své rozhodovací činnosti několikrát potvrdil, např. v

V rozsudku ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55, dospěl NSS k závěru, že ustanovení směrnice EIA týkající se práva na soudní ochranu nesplňují požadavky na přímou aplikovatelnost, když se v souladu s judikaturou Soudního dvora⁹ jedná o otázku tzv. *acte clair*

⁹ S výslovným odkazem na rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu

(naprosto zjevný a jasný výklad unijního práva bez dalšího), a to právě s ohledem na znění Aarhuské úmluvy.¹⁰ Podání předběžné otázky tak není na místě. Podle NSS *"k provedení této směrnice je třeba přijetí dalšího právního předpisu členskými státy Evropských společenství, který určí příslušnou fázi přezkumu."* Úvahy o široké možnosti uvážení členských států ve výběru fáze přezkumu podpořil NSS anglickým, německým, francouzským, slovenským a polským zněním směrnice se závěrem, že *"předpisy práva Společenství nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu. K tomu soud dodává, že právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá."* Totožnou argumentaci NSS zvolil o pár dní později, v rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 As 70/2006 – 72. Navíc konstatoval, že ve věci A. Verholen a další v. Sociale Verzekeringsbank Amsterdam, Recue il s. I-3757, z něhož stěžovatelka dovozovala právo na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, rozhodoval Soudní dvůr o zcela jiných otázkách. NSS tak ohledně přezkumu stanoviska EIA uzavřel, že *"(z)ávěr soudu je zcela v souladu s právem Společenství a mezinárodními závazky ČR, což ostatně potvrzuje i obdobná právní úprava soudního přezkumu procedury EI A v jiných členských státech EU, které mají shodné závazky jako Česká republika."* Závěry NSS podpořil i Ústavní soud, když odmítl navazující ústavní stížnost spojenou s návrhem na předložení věci Soudnímu dvoru (usnesení ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07). Odkázal mimo jiné na svůj nálezný ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, ohledně výkladu směrnice EIA perspektivou Aarhuské úmluvy pak na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS, který opakuje závěry zmíněné výše s odkazem na již zmíněná

zdravotnictví, Recueil s. 3415 a ohledně přímého účinku na rozsudek ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74, Yvonne Van Duyn proti Ministerstvu vnitra, Recueil s. 1337.

¹⁰ Shodou okolností v rozsudku v rozsudku ze stejného dne, č. j. 2 As 59/2005 - 134, se NSS zabýval otázkou samostatné přezkoumatelnosti stanoviska vydaného podle § 10 zákona EIA a konstatoval, že toto stanovisko představuje pouze odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která přezkoumatelná v rámci správního soudnictví jsou.

rozhodnutí.¹¹ K povaze Aarhuské úmluvy jako součásti unijního práva dodává: *"Na závěru o souladu vnitrostátní právní úpravy s Úmluvou u v řešeném případě nic nemění ani povaha Aarhuské úmluvy, která je rovněž s míše no u smlouvou ve smyslu čl. 300 Smlouvy ES, která byla Společenstvím ratifikována rozhodnutím Rady ze dne 17. února 2005 č. 2005/370/ES (Úř. věst. L 124/1 ze dne 17. 5. 2005) a která podle čl. 300 odst. 7 Smlouvy ES je závazná jakožto pramen práva ES i pro členské státy. Jestliže je, jak Nejvyšší správní soud výše dovedil, česká úprava v souladu s Aarhuskou úmluvou u jako u takovou, pak není patrné, v čem by se měl tento závěr lišit s ohledem na skutečnost, o jaký typ smlouvy (výlučný, smíšený či jiný) se jedná."* NSS neopomenul zmínit ani odůvodněné stanovisko Komise vydané (tehdy) dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007)2927, jehož obsahem je sdělení České republiky, že porušila své závazky vyplývající z členství v ES tím, že nedostatečně implementovala čl. 10a směrnice EIA.¹² Podle NSS k problematické situaci, kterou vymezila Komise ve svém stanovisku v řešeném případě nedošlo, neboť stěžovatel měl zajištěno právo účastnit se

¹¹ Obdobně rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, č. j. 5 As 53/2006 – 46, (a to včetně vývoje před Ústavním soudem), kde NSS citoval z již uvedeného rozsudku ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136. Obdobně dále i rozsudek ze dne 22. 2. 2008, č. j. 6 As 52/2006 – 155 (rovněž neúspěšně u Ústavního soudu) a rozsudek ze dne 9. 1. 2008, č. j. 3 As 48 2006 – 52. Podobně pak rozsudek ze dne 23. 10. 2008, č. j. 3 As 36/2008 – 57 ve věci, v níž se stěžovatel domáhal přezkumu závěru zjišťovacího řízení, v němž správní orgán konstatoval, že záměr podléhá posouzení podle zákona EIA a uložil stěžovateli doplnění dokumentace.

¹² Ve stanovisku Komise uvádí, že vnitrostátní právní úprava v České republice obsahuje několik prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky směrnice, jejich vzájemnou kombinací však dochází k situacím, které v rozporu s požadavky směrnice jsou. Těmito prvky jsou: (i) oddělení procedury posuzování vlivů na životní prostředí a správního řízení o povolení záměru, (ii) stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí podle § 10 zákona EIA není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o povolení záměru a (iii) ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení o žádosti o povolení záměru. V důsledku podle Komise většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice EIA.“

správního řízení a následně i právo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí, a dosáhnout tak přezkoumání napadeného stanoviska žalovaného k posouzení vlivu na životní prostředí.

Rozsudkem ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 7/2009 - 88, zrušil NSS rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (krajský soud se nezabýval námitkou ohledně uplatnění Aarhuské úmluvy). NSS upozornil na skutečnost, že Nejvyšší soud Slovenské republiky se zabýval otázkou výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy¹³ položil Soudnímu dvoru předběžné otázky ohledně přímého účinku čl. 9 Aarhuské úmluvy, zvláště jeho odstavci 3.¹⁴

V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, k námitce stěžovatelů, že do rozhodnutí orgánu ochrany přírody ze dne 25. 9. 2006 měly být převzaty podmínky stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996 s odvoláním na ustanovení § 10 zákona EIA, NSS vyšel z premisy, že

¹³ Ve věci sp. zn. 5 Sžp 41/2009, předběžné otázky předloženy usnesením ze dne 22. 6. 2009.

¹⁴ Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-240/09), dospěl k závěru ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu: „*Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.*“ Rozhodnutí v této věci se stalo součástí argumentačního rejstříku NSS - když rozsudkem ze dne 25. 5. 2011, 3 Ao 3/2011 – 41, NSS odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 územního plánu sídelního útvaru Libkova Voda jako podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou, odkazoval i na toto rozhodnutí Soudního dvora. Navrhovatel byl občanským sdružením založeným dle zákona č. 83/1990 Sb. s celostátní působností a jako takový podle NSS neměl oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce či jeho změny. NSS dodal, že takové právo nelze dovodit ani z komunitárních předpisů či z Aarhuské úmluvy, podle níž je napadený územní plán koncepcí ve smyslu čl. 7. Právo na přístup k soudu, dle čl. 9 odst. 3 Úmluvy však nemá přímý účinek (odkaz na rozsudek ve věci *Lesoochránárske zoskupenie*)

zákon EIA by měl být od 1. 5. 2004 vykládán v souladu s právem Evropské unie. Stanovisko EIA, i když bylo vydáno podle zákona č. 244/1992 Sb., by proto mělo být závazným podkladem (podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb.) pro rozhodnutí správního orgánu. NSS přitom vyšel z výkladu článku 8 směrnice EIA, podle něhož výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 (kam spadají rovněž stanoviska dotčených orgánů k posouzení vlivů) musí být brány v úvahu v povolovacím řízení. Po vstupu do Evropské unie dne 1. 5. 2004 nelze podle NSS připustit, aby *"přechodná ustanovení národního zákona (§ 24 zákona č. 100/2001 Sb.) zbavovala členský stát závazků vyplývajících z citované směrnice, tj. i z povinnosti zohlednit stanovisko EIA ve všech následných správních řízeních."*¹⁵

V rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, publ. pod č. 4/2010 Sb. NSS, se NSS vypořádal v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009 - Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva Hlavního města Prahy ze dne 17. 12. 2008, č. 32/59, s námitkami stěžovatelů, podle kterých vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí bylo provedeno v rozporu s právními předpisy (mimo jiné i směrnice SEA ohledně povinnosti posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí, zde kumulativní a synergické vlivy SOKP a letiště Praha – Ruzyň¹⁶). Za tím účelem NSS rozsáhle odkazoval na judikaturu Soudního dvora a citoval z ní ohledně výkladu čl. 4 a 6 směrnice o stanovištích (rozsudek ze dne 13. 1. 2005, Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, C-117/03, Sbírka rozhodnutí 2005, S. I-00167. *"Jeví se tedy, že pokud se jedná o lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství uvedené na státních seznamech předaných Komisi, mezi kterými mohou být uvedeny zejména lokality, které jsou místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, členské státy jsou podle směrnice povinny přijmout vhodná ochranná opatření k ochraně uvedeného ekologického zájmu"*). NSS citoval i závěry rozsudku ze dne 14. 9. 2006, Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern, C-244/05, Sbírka rozhodnutí 2006, S. I-08445 (dále jen „Bund Naturschutz“), v němž Soudní dvůr uzavřel, že *„členské státy musí přijmout v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva veškerá opatření, která jsou nezbytná pro zamezení zásahů, které mohou vážně ohrozit ekologické charakteristiky lokalit, které jsou uvedeny na státním seznamu předloženém Komisi“*.¹⁷ Podle NSS je tak v souladu se závěry

¹⁵ Ministerstvo životního prostředí argumentovalo, že podle přechodných ustanovení zákona EIA se posouzení zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb.

¹⁶ Tuto námitku shledal NSS důvodnou.

¹⁷ Srovnej např. s rozsudkem NSS ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008 – 153, v němž se jednalo o přezkum rozhodnutí o udělení licence (tedy neenvironmentální agendu) a NSS se zde vyjádřil k míře

Soudního dvora způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích poskytován pouze evropsky významným lokalitám zařazeným na tzv. evropský seznam. Členské státy jsou povinny přijmout opatření uvedená ve směrnici o stanovištích ve vztahu k lokalitám, které byly formálně schváleny Komisí. Lokality, jejichž zařazení na tzv. evropský seznam je navrženo, však musí být také vhodně chráněny, a to již od okamžiku, kdy figurují na tzv. národním seznamu.¹⁸ Díky výkladu opřenému o výše uvedená rozhodnutí Soudního dvora pak NSS dospěl k závěru, že nebyl povinen obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. V tomto rozsudku NSS rovněž opakoval svůj konstantní výklad (nedostatků) přímého účinku Aarhuské úmluvy a směrnice EIA s doplněním o vztah ke směrnici SEA: *"To platí tím spíše, že směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „SEA směrnice“), na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí vůbec neobsahuje."*

Lze srovnat i s usnesením NSS ze dne 21. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65. V této věci se totiž navrhovatelé domáhali zrušení nařízení Jihomoravského kraje (změna přílohy č. 2 nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterou tvoří Program ke zlepšení kvality ovzduší).

uvážení členských států ohledně procesní úpravy při realizaci unijního práva: *"Právo Společenství však ve vztahu k právním řádům členských států zhusta neobsahuje komplexní úpravu, stanoví především hmotněprávní základy, a jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních řádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je pak procesní autonomie členských států při realizaci práva Společenství na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, nejnověji např. rozsudek ze dne 12. 2. 2008, Willy Kempter KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-2/06, zatím nepublikováno, zejm. body 45 a 57 či rozsudek ze dne 13. 3. 2007, Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiiekanslern, C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271, zejm. body 39 - 44; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005 - 42, č. 977/2006 Sb. NSS). Z principu procesní autonomie obecně vyplývá, že není-li určitá procesní otázka výslovně upravena právem Společenství, zůstává její řešení v pravomoci členských států, resp. Jejich právních řádů."* Právě rozhodnutí ve věci Freistaat Bayern tento princip částečně oslabuje a promítá účel unijní úpravy i do vnitrostátního procesního práva, viz zejména odst. 39: *"Z výše uvedeného vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje."*

¹⁸ Zde NSS poukázal i na stanovisko generální advokátky Kokott ve výše uvedené věci C-117/03.

Z unijní úpravy poukázali na čl. 7 a 8 směrnice Rady 96/62/ES z 27. 9. 1996, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, a rozsudek Evropského soudního dvora (ESD) č. C-237/07 z 25. 7. 2008, v němž soud deklaroval právo fyzických a právnických osob přímo dotčených špatnou kvalitou ovzduší požadovat zpracování plánů a programů ke zlepšení kvality ovzduší včetně možnosti domáhat se tohoto práva u národních soudů. Důvody návrhu rozdělili do tří okruhů: rozpor s § 10a a násl. zákona EIA, rozpor s § 10d odst. 3 téhož zákona a rozpor s § 7 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší. NSS konstatoval, že se v daném případě je výslovně stanovena forma příslušného právního aktu (opatření obecné povahy), není tu tedy prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. NSS však shledal návrh nepřijatelným, neboť nebylo napadeno opatření obecné povahy. Odkazy navrhovatelů na komunitární (unijní) právní úpravu a judikaturu pak seznal nepřijatelnými. Uzavřel, že *"(k)romě tzv. „jiných prostředků“, jimiž se lze domáhat zajištění kvality ovzduší (např. samostatným posouzením při schvalování územně plánovací dokumentace apod.), je v České republice zaručena i dostatečná soudní ochrana, a to v podobě přezkumu Ústavního soudu a pokud by dospěl k závěru, že se nejedná o právní předpis, pak případně i přezkumu ve správním soudnictví. Není tu tedy rozpor s požadavky komunitární právní úpravy (čl. 7 a násl. Směrnice Rady č. 96/62/ES)."*

Ve věci přezkumu návštěvního řádu Národního parku Šumava vydaného ve formě opatření obecné povahy (rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43), dospěl NSS s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009 ve věci C - 263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening) k závěru, že čl. 10a směrnice EIA lze přiznat za určité situace přímý účinek. Vyšel přitom z následující úvahy: *„cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů (...) je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti cit. směrnice a tento cíl je z uvedeného článku jasně seznatelný. Při jeho naplnění je členským státům však ponechán prostor pro úvahu, jak cíle dosáhnout, mimo jiné tím, že stanoví příslušnou fázi, v níž bude soudní přezkum umožněn (druhý pododstavec čl. 10a cit. směrnice). Ve věci nyní projednávané před Nejvyšším správním soudem se však jedná (...) o jediné správní řízení, jehož výsledek - návštěvní řád vyhrazující místa k provozování vodních sportů - může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediné soudní řízení, není prostor pro určení fáze, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat. V takovém případě je třeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit dotčené veřejnosti přístup k soudu (...) Nejvyšší správní soud tedy posoudil otázku aktivní legitimace navrhovatelů v probíhajícím řízení podle § 101a s. ř. s. ve spojení s čl. 10a směrnice, jeho prvním a třetím pododstavcem. Vycházel při tom též z definice pojmu dotčená veřejnost v čl. 1 odst. 2 směrnice a zohlednil i výklad, který podal Soudní dvůr ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening.“*

Podle NSS sice článek 10a směrnice EIA ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány k

tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit široký přístup k právní ochraně, a jednak zajistit ustanovením směrnice EIA týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.

V určitém směru doplněním tohoto rozhodnutí je pak rozsudek ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011 - 175. V něm NSS reflektoval nejnovější vývoj judikatury Soudního dvora k posuzování vlivů na životní prostředí: *"Nelze však dovozovat, že občanská sdružení hájící veřejný zájem v podobě ochrany životního prostředí mají odlišná procesní práva než ostatní účastníci. Soud proto do jisté míry přezkoumává i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor i s hmotněprávní úpravou. Jistou výjimku představuje ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů (...) Stěžovatel by se tedy mohl domáhat přezkumu rozhodnutí i v ryzé hmotněprávní rovině v případě, že by jeho žalobní legitimace byla odvozena od tohoto ustanovení, případně od přímo aplikovatelného čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, www.nssoud.cz, a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen)."*

5. PŘEPRAVA ODPADŮ

Relativně samostatnou skupinu věcí posuzovaných Nejvyšším správním soudem s prvkem aplikace unijního práva tvoří případy z oblasti přepravy odpadů.

Usnesením ze dne 30. 6. 2010, č. j. 5 As 49/2009 – 186, zastavil NSS řízení v případě přeshraniční přepravy odpadů ze Spolkové republiky Německo do České republiky. Původní námitka byla vznesena z důvodu nesprávné klasifikace operace využití, resp. odstranění odpadu dle přílohy 3 a 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech v oznámení o přeshraniční přepravě odpadů. Na základě kasační stížnosti žalobce se Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 7. 2009, č. j. 5 As 49/2009 - 138, obrátil na Soudní dvůr po analýze jeho judikatury s předběžnými otázkami ohledně výkladu čl. 2 písm. i) a k) nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole ve spojení s čl. 1 písm. e) a f) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech a bodem D10 Přílohy IIA a R1 přílohy IIB téže směrnice. Protože však vzal žalobce kasační stížnost zpět, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než řízení zastavit. Zároveň odpadl důvod, pro nějž se NSS původně obracel na Soudní

dvůr, proto vzal svou žádost o rozhodnutí Soudního dvora o zmiňovaných předběžných otázkách zpět.

V rozsudku ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 110/2010 – 151, se zabýval NSS případem, kdy žalobkyně jakožto dopravce dovezla ve dnech 5., 6., 18. a 19. října 2006 do České republiky 4 kamiony odpadu o úhrnné hmotnosti 85 tun ze Spolkové republiky Německo, a to bez jakéhokoliv povolení. Byla jí uložena pokuta za porušení § 54 odst. 2 zákona o odpadech. Bránila se, že skutková podstata § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech je naplněna jen tehdy, když dojde k porušení nejen zákona o odpadech, ale i evropského právního předpisu. NSS odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 6. 2007 ve věci trestního stíhání proti společnosti Omni Metal Service (C-259/05, Sb. rozh. s. I-4945), zabýval se výkladem pojmů „odstraňování odpadu“ a „využití odpadu“¹⁹. Dále se NSS zabýval smyslem nařízení Rady č. 259/93 a k výkladu deliktní odpovědnosti provedeným žalobkyní dospěl k závěru, že *“(p)ovinnosti stanovené nařízením nemohou být uloženy rovněž národní legislativou (srov. věc Variola cit. v bodě [43] shora, body 10 a 11). Je proto zásadně vyloučeno, aby určité jednání porušilo povinnost stanovenou nařízením a současně i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem. Nesmyslný by byl rovněž takový výklad, který by založení deliktní odpovědnosti vázal na porušení povinnosti stanovené právními předpisy EU a současně na porušení obsahově odlišné povinnosti uložené českým zákonem. Deliktní odpovědnost by při tomto výkladu vznikla teprve porušením dvou různých povinností. To je absurdní a značně by snížilo možnost vymáhat povinnosti uložené nařízením Evropských společenství. Členské státy jsou přitom povinny účinně prosazovat právo EU [srov. k tomu též nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) ve věci Evropského zatýkacího rozkazu, bod 81].”* NSS se proto přiklonil k výkladu založenému na systémovém argumentu, který reflektuje vztah mezi právem EU a právem vnitrostátním. Správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se tak podle něj lze dopustit jak porušením povinností stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinností stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu.

V rozsudku ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 – 63, posuzoval NSS povahu výpalků z destilace lihovin. Vyšel z eurokonformního výkladu směrnice Rady (ES) č. 75/442/EHS o odpadech a judikatury Soudního dvora (rozsudky Soudního dvora ve věcech C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Sb.rozh. s. I-7411, bod 26; C-1/03 Van de Walle a další, Sb.rozh. s. I-7613, bod 42; C-252/05 Thames Water Utilities, Sb.rozh. s. I-3883, bod 24; C-195/05 Komise proti Itálii, Sb.

¹⁹ NSS odkázal na usnesení Soudního dvora ze dne 27. 2. 2003 ve věci Oliehandel Koewit BV a další, C-307/00 až C-311/00, Recueil, rozsudek ze dne 27. 2. 2002 ve věci Abfall Service AG - ASA, C-6/00, Recueil s. I-1961s. I-1821 a rozsudek ze dne 3. 4. 2003 ve věci SITA EcoService Nederland BV, C-116/01, Recueil s. I-2969.

rozh.I-11699, bod 34, a mnoho dalších). Dovodil, že se v posuzovaném případě jedná o otázku *acte éclairé*, a proto sám předběžnou otázku Soudnímu dvoru nepředložil. Dospěl k názoru, že *"(s)kutečnost, že výpalky z výroby lihu jsou podřaditelné například pod kód Q1 přílohy č. 1 zákona o odpadech, tedy není rozhodující. Je potřeba posoudit chování stěžovatelky a její případný úmysl se výpalků zbavit."* Výraz "zbavit se" pak vyložil ve světle nejenom základního cíle směrnice o odpadech (podle jejího třetího bodu odůvodnění „ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů“), ale i ve světle čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství (čl. 191 odst. 1 SFEU), který stanovil, že „(p)olitika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence [...]“.

Ohledně výkladu nařízení Rady (EHS) č. 259/93 lze zmínit také rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007 - 212, publ. pod č.1768/2009 Sb. NSS, v němž NSS dospěl k závěru, že v této věci není nutné předběžnou otázku podat, neboť rozhodovací praxe Soudního dvora ve věci stanovení hranice, kdy je spalování odpadu možné považovat za operaci využití nebo odstranění pro účely přeshraniční přepravy odpadů, je poměrně bohatá a kritéria vyslovená Soudním dvorem lze aplikovat i na posuzovaný případ. Ohledně námítky stěžovatelek týkající se oprávněnosti žalovaného vznést námitku proti plánované přepravě odpadů určených k využití NSS odkázal rovněž na judikaturu Soudního dvora (kritérium výhřevnosti odpadu). Dospěl k názoru, že kritéria stanovená v § 23 odst. 1 zákona o odpadech nejsou v rozporu s komunitárním právem, neboť upřesňují pojem „energetické využívání odpadů“, a proto není možné je nezohlednit. Shrnl, že *"pokud by bylo rozhodnutí žalovaného o námitce oprávněné, nejednalo by se s ohledem na výše uvedená ustanovení SES o rozhodnutí, jež by bylo v rozporu s komunitárním právem, neboť by se jednalo o jeho samotnou aplikaci. Odpad je sice možné vnímat jako specifický druh „zboží“, nicméně i při přepravě odpadů určených k využití je nutné (v závislosti na zařazení odpadu) dodržovat podmínky stanovené právem Společenství i právem národním."*

K aplikaci unijního práva v oblasti přepravy odpadů lze zmínit také rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 - 92.

6. OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

Do oblasti ochrany veřejného zdraví jsem zařadil další judikaturu NSS s "evropským" rozměrem, byť se ne vždy jedná o rozhodnutí směřující k ochraně veřejného zdraví v užším smyslu, ani o rozhodnutí ve věcech ochrany životního prostředí. Přesto se mnohdy jedná o rozhodnutí zajímavá a z pohledu aplikace unijního práva přínosná (pro účely tohoto příspěvku budiž tedy tato kategorie kategorií sběrnou).

V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 As 7/2011 – 70, se tak NSS zabýval výkladem nařízení Rady (EHS) č. 2204/90, které stanoví povinnost používat kasein a kaseináty při výrobě sýrů na základě předchozího povolení, a prováděcího a nařízení Komise (ES) č. 1547/2006.²⁰ Podle stěžovatelky se sice jednalo o předpisy unijního existující a přímo závazné v rozhodné době, avšak zákon ani jiný právní předpis nestanovil, který orgán je k vydání takového povolení příslušný a jaké náležitosti má splňovat žádost o vydání tohoto povolení. NSS připomněl bezprostřední použitelnost nařízení v tom smyslu, že ke své aplikovatelnosti ve vnitrostátním právu na rozdíl od směrnic nevyžadují přenesení svého obsahu do vnitrostátního transpozičního aktu (v případě navazujících vnitrostátních předpisů se tak nejedná o opatření transpoziční či transformační, ale o opatření konkretizační či doplňující vydávaná na základě přímého požadavku nařízení či obecně čl. 4 EU), a k výjimečné přípustnosti přenesení obsahu nařízení odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 3. 1985, Komise proti Itálii, 272/83. Ohledně požadavků na obsah a formu implementačních opatření NSS odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 6. 2002, Mulligan, C-313/99 a z hlediska vnitrostátní právní úpravy na Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU a Legislativní pravidla vlády. Námitku stěžovatelky shledal NSS důvodnou se závěrem, že až do června 2006 nebyla potřebná prováděcí opatření obsažena ani v právní úpravě na komunitární/unijní úrovni, ani ve vnitrostátní právní úpravě.

V rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 5 As 69/2009 - 86, se NSS potýkal s výkladem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001, o obecné bezpečnosti výrobků. Tímto unijním právním předpisem je velmi zjednodušeně stanoveno, že výrobek, který nespĺňuje kritéria bezpečného výrobku, je výrobkem nebezpečným. Odpovídá-li výrobek technické normě, považuje se za bezpečný. V předmětné věci se jednalo o posouzení povahy zapalovačů, které byly dovezeny do Evropské unie a uvedeny na trh v některých členských zemích EU, kde je žalobce rovněž nakoupil a dodal na trh v České republice. NSS ve své argumentaci rozsáhle odkázal na judikaturu Soudního dvora ohledně volného pohybu zboží zaručeného v rámci společného trhu - a taky možností, podmínek pro jeho omezení (opatření s rovnocenným účinkem) a výjimek z obecného pravidla - tzv. důvodů obecného zájmu uvedených v čl. 36 SFEU, mezi něž patří mj. ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrana zdraví, jednak tzv. kategorických požadavků stanovených judikaturou Soudního dvora, mezi něž patří též ochrana spotřebitele. NSS dále upozornil na odlišnou situaci, je-li příslušná oblast harmonizována sekundárním právem EU - vnitrostátní právní

²⁰ Rozsáhlý výklad k unijnímu právu provedl NSS v jiné věci týkající se uvádění potravinářských výrobků do oběhu (rozsudek ze dne 23. 7. 2010, č. j. 2 As 55/2010 – 167). Protože šlo především o značení výrobku ("čerstvé máslo") a nikoliv o složení výrobku, uvádím toto rozhodnutí pouze v poznámce.

předpisy pak musejí být posouzeny především s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv na ustanovení článků 34 a 36 SFEU. NSS svůj výklad ukončil závěrem, že nařízení vlády č. 198/2007 Sb. není v rozporu se systematikou směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, jak tvrdil krajský soud, ani se systematikou zákona o obecné bezpečnosti výrobků, který tuto směrnici transponuje.

V rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 2 Ans 9/2011 – 336, NSS neshledal důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, jednak proto, že považuje svůj setrvalý právní názor ve věci samé za souladný s unijním právem, aniž by v této otázce vyvstaly jakékoli pochybnosti ohledně výkladu unijního práva ve smyslu čl. 267 SFEU; jednak proto, že nyní vůbec nepřezkoumával nepřípustné kasační námitky žalovaného mířící do údajně nesprávného posouzení těchto věcných právních otázek, nýbrž pouze námitku zásadního procesního pochybení městského soudu, jež jediná byla přípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V tomto případě žalobce požádal společnost ČEZ, a. s., o informaci s odkazem na ustanovení § 17 odst. 1 atomového zákona a jeho žádost byla odmítnuta s odkazem na skutečnost, že požadoval dokumenty, které navíc podléhaly obchodnímu tajemství. Důvodem předložení této předběžné otázky měla být podle žalovaného skutečnost, že § 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vymezuje, že účelem zákona je provedení Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Podle žalovaného by proto bylo namístě položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda může být provedením této směrnice zákon, který by nařizoval poskytování informací i obchodním společnostem s majetkovou účastí státu, jejichž účelem je pouze podnikání a jež nebyly zákonem výslovně zmocněny k rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a nesplňují znaky veřejnoprávního subjektu ve smyslu této směrnice.

Z dalších zajímavých rozhodnutí z pohledu aplikace unijního environmentálního práva lze zmínit např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2010, č. j. 5 As 89/2008 – 78 (výklad Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, jednalo se o chválení Plánu snižování emisí na zvláště velký spalovací zdroj znečišťování ovzduší Energotrans, a. s. – elektrárna Mělník I), nebo rozsudek ze dne 18. června 2009, č. j. 8 As 33/2009 – 56 (odstřel špačka a výklad směrnice Rady 79/409/EHS, ze dne 2. 4. 1979, o ochraně volně žijících ptáků), případně rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 49/2010 – 82 (vypouštění odpadních vod, výklad Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. 5. 1991, o čištění městských odpadních vod) či z části i rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. As 17/2010 – 294 (zařazení do seznamu výrobců elektrozařízení).

Literature:

- Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2011, 633 s.

Contact – email

vomacka@law.muni.cz