

---

**POSUDEK**  
**K DIZERTAČNÍ PRÁCI „KONTROLNÍ MECHANISMY EVROPSKÉ UNIE V PRÁVU ŽIVOTNÍHO**  
**PROSTŘEDÍ“**

JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.

---

Zpracovatelka dizertační práce: Mgr. Kateřina Veverková, M.E.S.  
Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Právo životního prostředí dnes již nelze považovat za nově se rodící oblast práva – za téměř 40 let své „reálné“ existence se právo životního prostředí etablovalo v ucelený systém velkého počtu norem vycházejících ze specifických právních zásad, a to jak na úrovni mezinárodní, tak též na úrovni komunitární i vnitrostátní. Z nejrůznějších příčin je ovšem tato oblast prakticky od počátku spojena s deficitem v provádění relevantních předpisů, který výrazně převyšuje tento deficit v ostatních oblastech práva. Z identických příčin pak tomuto deficitu nebyla v minulosti věnována přílišná pozornost – do centra zájmu se tento aspekt environmentálních norem dostává výrazně až v několika posledních letech. Účelem všech těchto snah je slovy *Klausa Töpfera*, bývalého výkonného ředitele UNEP, aby tyto normy nezůstaly „popsaným papírem“...

Předkládaná disertační práce se snaží o uchopení tohoto problému na úrovni komunitárního práva, a to zejména se zaměřením na kontrolní mechanismy tvořící jeden z významných prvků skutečného provádění, resp. naplňování environmentálních norem. Komplexně, systematicky a přehledným způsobem mapuje současné kontrolní mechanismy, které se v komunitárním právu životního prostředí uplatňují. Způsoby procesu kontroly environmentálních předpisů na komunitární úrovni autorka člení podle kritéria zapojení soudních orgánů, resp. možnosti uložení sankce na kontrolní mechanismy mimosoudní, soudní a sankční povahy (přičemž se druhý a třetí ze jmenovaných typů kontrolních mechanismů evidentně mohou překrývat). V této souvislosti lze zejména vyzdvihnout část týkající se mimosoudních kontrolních mechanismů, v rámci které se autorka blíže zabývá informačními nástroji, participací veřejnosti a dalšími nástroji využívanými orgány Společenství, včetně „satelitních“ institucí či platform, zejména Evropské agentury pro životní prostředí a sítě IMPEL. Dále si lze všimnout rovněž částí, ve kterých se autorka zabývá nedostatky řízení o porušení Smlouvy ve vztahu k environmentálním případům. Na jejich základě dochází podle názoru posuzovatele správně k závěrům ohledně neefektivnosti tohoto řízení a navrhuje způsoby, jak tento institut upravit *de lege ferenda*.

Na druhou stranu ovšem nelze pominout celou řadu nepřesností či zavádějících zjednodušení, kterých se autorka ve své práci dopouští a kterých by se měla v rámci své další vědecké činnosti či případné publikace práce vyvarovat. Za všechny lze zmínit následující příklady:

- na s. 27 autorka při popisu podstaty řízení o předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy o založení ES (dále jen „SES“) uvádí, že „[F]yzická nebo právnická osoba může upozornit na neprovedení komunitárního práva tak, že zahájí u vnitrostátního soudu řízení proti státním orgánům“ – žalovaným ovšem nemusí být pouze orgán státní správy, předběžná otázka týkající se oblasti ochrany životního prostředí může vyvstat stejně tak dobře z vnitrostátního sporu mezi dvěma soukromými osobami<sup>1</sup>;
- na téže straně autorka zmiňuje směrnici 79/409/EHS, „*kteřá byla přijata, aby omezila lov stěhovaných ptáků*“ – primárním účelem této směrnice je ochrana všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států (tedy nejen stěhovavých ptáků), omezení lovu je navíc pouze jedním z nástrojů k dosažení tohoto účelu;
- na s. 31 autorka uvádí, že „[Z]ásada přednosti evropského práva před právem vnitrostátních[m] implikuje, že tvorba politiky životního prostředí se v posledních 30 letech přesunula do Bruselu“ – autor posudku nevidí souvislost mezi zásadou přednosti komunitárního práva a přesunutím rozhodování o environmentálních normách na komunitární úroveň: přednost komunitárního práva neznamena, že by přijímání komunitárních norem bylo upřednostňováno, ale že v případě rozporu komunitární a vnitrostátní normy bude použita norma komunitární;
- na s. 38 autorka uvádí, že „[H]lavní odpovědnost za aplikaci evropského práva nese Evropská komise“ (viz též dále např. s. 40) – hlavní odpovědnost za aplikaci (ve smyslu provádění) komunitárního práva nesou zásadně členské státy, Komise ES má podle čl. 211 ve spojení s čl. 226, resp. 228 SES svěřenu pravomoc specifické kontroly;
- na s. 42 autorka uvádí: „[P]ojmy v oblasti ochrany životního prostředí jsou díky komplikovanému legislativnímu procesu často nejasné“ – znamená uvedené tvrzení snad, že pokud by byl legislativní proces přijímání příslušných norem jednodušší (např. pokud by rozhodovala v daném případě pouze Rada EU bez Evropského parlamentu?), byly by definice v komunitárních normách jasnější?;
- autorka nerozlišuje mezi pojmem „zákon“ a „obecně závazný právní předpis“ (viz např. s. 74, 86) – v této souvislosti je nezbytné připomenout, že směrnice nemusí být do českého vnitrostátního právního řádu transponována pouze zákony, ale i obecně závaznými předpisy podzákonné síly s celostátní působností, tj. nařízeními vlády a vyhláškami ministerstev;
- na s. 97 autorka uvádí, že „[R]ozsudek Evropského soudního dvora v podstatě pouze stanoví, že došlo k porušení práva, nevyplývají však z něj žádné povinnosti – z každého odsuzujícího rozsudku vyneseno podle čl. 226 SES ovšem vyplývá jedna zcela zásadní povinnost, a sice povinnost členského státu napravit konstatovaný stav porušující komunitární právo: tato povinnost vyplývá přímo z primárního práva, a sice z čl. 228 SES (sic!) – ostatně, kdyby z rozsudku Soudního dvora

---

<sup>1</sup> Viz např. rozsudek ve věci C-290/03 *Barker*, Sbíрка rozhodnutí 2006, s. I-3949.

ES nevyplývala žádná povinnost, nebylo by třeba předmětné řízení vůbec provádět;

- na s. 108 autorka uvádí, že „[V]šechny členské státy jsou podle čl. 234 Smlouvy o ES oprávněny podat předběžnou otázku [...]“ – pravomoc k předložení předběžné otázky mají pouze vnitrostátní soudy, nikoli členské státy; apod.

Vedle výše uvedených pochybení, která jsou evidentní a vznikla spíše z nepozornosti autorky práce dále obsahuje též řadu tvrzení, která by bylo potřeba více odůvodnit či alespoň uvést zdroj, ze kterého autorka čerpala. Za všechny lze uvést následující dva příklady:

- na s. 27 autorka tvrdí, že „*Evropský soudní dvůr (ESD) významně přispívá svým výkladem k rozvoji environmentální politiky*“ – toto tvrzení by bylo vhodné podpořit odkazem na příslušné judikáty; rozhodovací činnost ESD je bezesporu velmi důležitým prvkem ve výkladu environmentálních předpisů, autor posudku se nicméně dosud nesešel s žádným z rozsudků ESD, který by významnějším způsobem přispěl k rozvoji (či spíše vývoji) environmentální politiky, tj. správě věcí veřejných v oblasti ochrany životního prostředí (snad s výjimkou rozsudků, kterými byl zrušen určitý předpis z důvodu volby chybného právního základu<sup>2</sup> - ale ani zde nelze hovořit o významném ovlivňování environmentální politiky, tj. zjednodušeně rozhodování o tom co a jakými prostředky bude na komunitární úrovni chráněno).
- na více místech se autorka zabývá otázkou zveřejňování dokumentů vznikajících v rámci řízení o porušení Smlouvy (viz. např. tvrzení na s. 83, podle kterého „*jsou v tisku zveřejňovány informace o podání žaloby a i celé odůvodněné stanovisko, které bylo státu zasláno*“), nicméně bohužel nikdy neodkazuje na zdroje, ze kterých čerpala – autor posudku by uvítal, pokud by ho mohla doktorandka seznámit s konkrétním případem takového zveřejnění odůvodněné stanoviska, o kterém se zmiňuje: pokud k tomu v minulosti opravdu došlo, jednalo by se o zajímavý postup Komise ES, zejména s ohledem na několik rozsudků Soudního dvora ES, který se k této otázce vyjádřil a povinnost zveřejňování plných textů dokumentů v rámci řízení o porušení Smlouvy nepotvrdil<sup>3</sup>, naopak uvedl, že „*účastníci řízení mají právo hájit své zájmy nezávisle na jakémkoli vnějším vlivu, zejména ze strany veřejnosti*“ (viz bod 80 rozsudku). Rovněž tak by autor posudku uvítal pramen informace obsažené na s. 98, že pokud se Komise ES rozhodne řízení o porušení Smlouvy nezahajovat z politických důvodů, musí tuto skutečnost zveřejnit.

V souvislosti s popisem sdělení Komise ES v návaznosti na uplatňování čl. 228 SES (s. 111) lze autorku upozornit, že uvedené sdělení bylo v roce 2005 nahrazeno sdělením novým (SES(2005) 1658).

---

<sup>2</sup> Viz např. rozsudek ve věci C-176/03 Komise proti Radě, Sbírka rozhodnutí 2005 s. I-7879.

<sup>3</sup> Srov. v této souvislosti zejména rozsudek ve věci T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL proti Komisi*, dosud nepublikováno ve Sb. rozhodnutí ESD.

Přes výše uvedené výtky, které by měly být autorkou chápány jako vodítko pro její další činnost v dotčené oblasti, nicméně práce podle názoru autora posudku splňuje požadavky kladené na tento typ prací.

Z výše uvedených důvodů práci doporučuji k obhajobě.

V rámci obhajoby by se doktorandka měla zaměřit na následující okruhy otázek:

1/ Autorka se na několika místech podrobně zabývá otázkou účasti veřejnosti v rámci environmentálního rozhodování (viz např. s. 65)– v této souvislosti by se mohla zamyslet nad závěry rozsudku Soudního dvora ES ve věci C-216/05 *Komise proti Irsku*<sup>4</sup> a vyjádřit svůj názor v tomto ohledu.

2/ Velký prostor je v práci věnován též Aarhuské úmluvě, resp. navazující komunitární legislativě ve vztahu k otázce soudní ochrany jednotlivců v rámci přijímání environmentálních rozhodnutí (viz s. 88): jakou oblast práva životního prostředí vidí autorka v této souvislosti jako nejproblematictější v rámci českého vnitrostátního práva (tj. zejména chybné provedení směrnice 2003/35/ES ve spojení se směrnicí 85/337/EHS) a jak by daný problém řešila?



V Praze dne 26. listopadu 2007

---

<sup>4</sup> Sbírnka rozhodnutí 2006 s. I-10787.