

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel.: 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(UK v Praze)

Prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.
(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothröckl
(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.
(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.
(UK v Praze)

Prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner (Rakousko)

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 58. čísla dne 31. 12. 2020.



◀ OBSAH č. 4/2020 (58) ▶

ÚVODNÍK

<i>Vojtěch Stejskal</i>	7
Nová právní úprava odpadového hospodářství startuje 1. 1. 2021	

VĚDECKÁ TÉMATA

<i>Tereza Snopková</i>	12
Nakládání s odpady v EU a ČR – na cestě k oběhovému hospodářství	
<i>Adam Novák</i>	36
Zavedení daně z plastů?	

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Ondřej Vícha</i>	49
Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace	
<i>Vojtěch Stejskal</i>	60
Ústavní soud ČR znovu otevřel spor o určení vlastnického práva k některým rybníkům na Českobudějovicku	

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU A ESLP

<i>Alena Chaloupková</i>	68
Pozemní komunikace s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 ve stanoviscích Evropské komise a v judikatuře Soudního dvora EU	

RECENZE A ANOTACE

Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu	89
Komentář k zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem	94

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv duben-prosinec 2020	99
--	----

INFORMACE O ČASOPISU	105
POKYNY PRO AUTORY	107
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	110
KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	
Ochrana zvířat – otázky a odpovědi	113

☛ TABLE OF CONTENTS No. 4/2020 (58) ☚

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

The new Czech legislation on waste management starts on 1 January 2021 7

MAIN TOPICS

Tereza Snopková

Waste management in the EU and the Czech Republic—on the way to a circular economy 12

Adam Novák

Introduction of a new tax on plastics? 36

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC

Ondřej Vícha

Current case law of the Constitutional Court on the right to information 49

Vojtěch Stejskal

The Constitutional Court reopened the dispute over the determination of the ownership right to several South Bohemian fishponds 60

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU

Alena Chaloupková

Roads with a negative impact on Natura 2000 sites in the opinions of the European Commission and in the case law of the Court of Justice of the EU 68

REVIEWED PUBLICATIONS

The right to environmental information in the Central European context 89

Commentary of Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the exercise of public power by a decision or incorrect official procedure 94

NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW	
List of the new czech environmental legislation (April – December 2020)	99
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	105
INFORMATION FOR AUTHORS	
Manuscript requirements	107
RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	110
OFFICE OF THE OMBUDSMAN (PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS)	
Animal protection – a difficult life situation (questions and answers)	113

◀ ÚVODNÍK ▶

NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ STARTUJE 1. 1. 2021

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte 58. číslo našeho časopisu, poslední z ročníku 2020. Stěžejním tématem tohoto čísla je právní úprava nakládání s odpady. Na podzim letošního roku přijal Parlament ČR po dvaceti letech novou právní úpravu týkající se odpadového hospodářství. Důvodem pro přijetí nové právní úpravy byla mimo jiné transpozice tzv. evropského balíčku oběhového hospodářství, který zahrnuje novely rámcové směrnice o odpadech, směrnice o skládkách odpadů, směrnice o obalech a odpadech z obalů, směrnice o vozidlech s ukončenou životností, směrnice o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních. Konkrétní přehled směrnic a nařízení EU je uveden v poznámce pod čarou k § 1 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech. Účelem tohoto zákona je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií odpadového hospodářství za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti tak, aby bylo dosaženo cílů odpadového hospodářství stanovených v příloze č. 1 k tomuto zákonu a umožněn přechod k oběhovému hospodářství.

Cíle odpadového hospodářství jsou podle přílohy č.1 nového zákona o odpadech následující:

1. Zvýšit do roku 2025 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 55 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
2. Zvýšit do roku 2030 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 60 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
3. Zvýšit do roku 2035 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 65 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
4. Odstraňovat uložením na skládku v roce 2035 a v letech následujících nejvýše 10 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.

5. Energeticky využívat v roce 2035 a v letech následujících nejvýše 25 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky; toto množství může být navýšeno o rozdíl mezi množstvím komunálních odpadů, které mohly být uloženy na skládku podle bodu 4, a skutečným množstvím komunálních odpadů uložených na skládku.

V částce 222 Sbírký zákonů byl publikován nový zákon o odpadech, pod č. 541/2020 Sb., který nahradí od 1. 1. 2021 ten dosavadní zákon o odpadech č. 185/2001 Sb. Nezůstalo však tentokrát jen u jednoho zákona. Právo životního prostředí je po letech obohaceno o nový zákon v oblasti odpadového hospodářství, neboť v částce 223 Sbírký zákonů byl publikován zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností. Zjednodušeně řečeno, dosavadní právní úprava pokrytá zákonem č. 185/2001 Sb. se v novém balíčku odpadové legislativy nově dělí mezi nový zákon o odpadech a zákon o výrobcích s ukončenou životností. S tím vším souvisí i třetí zákon, č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností (opět částka 223). Důležitý je i zákon o místních poplatcích, neboť v něm v § 10i a násl. zavedený nový poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci nahrazuje poplatek za komunální odpad (dosud § 17a zákona č. 185/2001 Sb.).

Některé zákony naopak zůstávají v platnosti, a sice zákon č. 477/2001 Sb., o obalech (avšak byl novelizován zákonem č. 545/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (částka 224). V platnosti zůstává po mírné úpravě také zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem.

V současné době je ve vládě projednáván návrh zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí, který má za cíl transponovat směrnici EP a Rady (EU) č. 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. Mezi nová opatření patří mj. zákaz uvádění některých plastových výrobků na trh (jednorázové plasty – např. příbory, talíře, brčka, tyčinky apod.). Základní transpoziční lhůta je 3. července 2021.

Dovoluji si v této souvislosti upozornit z článků v tomto čísle zejména na příspěvek Terezy Snopkové, týkající se právě nové právní úpravy v oblasti odpadového hospodářství.

Nedávno jsem otevřel časopis Akademie věd ČR, která ve svém magazínu A/Věda a výzkum věnovala v čísle 3/2020 podstatnou část právě problematice odpadů. A bylo to opravdu zajímavé. Věděli jste například, že v roce 2019 každý z nás průměrně vytrídil 51,3 kg, přičemž skoro 30 procent vytríděného komunálního odpadu v Česku tvoří plasty a v tuzemských spalovnách se spálilo 684918 tun tu-

hého komunálního odpadu? V obcích v ČR bylo v roce 2019 veřejně dostupných barevných kontejnerů na tříděný odpad 473 359. Průměrná cena za odstranění jedné tuny směsných komunálních odpadů na skládce je 1 000 Kč. Podle Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR z června 2020 až 73 % obyvatel ČR pravidelně třídí odpad, přičemž 65 % Čechů považuje hromadění odpadů za velmi závažný globální problém. Nejvíce mě zaujalo, že každý obyvatel Česka ujde průměrně 91 metrů ke kontejnerům na tříděný odpad. Tak jsem si to také změřil, a já to mám 101 metrů.

Mimochodem, v Česku by měly do dvou let vzniknout centrálně řízené sítě kvalifikovaných policejních specialistů a státních zástupců, které by se věnovaly trestné činnosti proti životnímu prostředí. Jedná se o plán ministerstva vnitra, který je předkládán vládě jako strategie ke schválení. Podle něj by se tito specialisté měli zaměřit zejména na nelegální dovozy odpadu.¹

A co dalšího naleznete v našem novém čísle? Vedle článků z hlavní rubriky Vědecká témata zaměřených na odpadové hospodářství jsme pro Vás připravili tradiční rubriky soudní judikatury, recenze nových odborných publikací, či přehled nové environmentální legislativy. Na konci čísla nalistujete praktický materiál připravený Kanceláří veřejného ochránce práv, otázky a odpovědi týkající se ochrany zvířat.

Konečně, pokud jde o fotografii na obálce, zobrazuje výsledek tradiční akce Uklidme Česko aneb co všechno (nelegálně odložený odpad) se také našlo v přírodní rezervaci Údolí Ůnětického potoka.

Přeji Vám dobré počtení a na viděnou v roce 2021.

Budte zdraví!

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

¹ https://www.novinky.cz/domaci/clanek/konec-popelnice-evropy-vnitro-zakroci-proti-gangum-s-odpadem-40337672#dop_ab_variant=429100&dop_req_id=iIJVKt9fddt-202010100843&dop_source_zone_name=novinky.sznhp.box&source=hp&seq_no=2&utm_campaign=&utm_medium=z-boxiku&utm_source=www.seznam.cz

EDITORIAL

THE NEW CZECH LEGISLATION ON WASTE MANAGEMENT
STARTS ON 1 JANUARY 2021**Summary**

Dear readers,

you are opening the 58th issue of our magazine, the last of the year 2020. The main topic of this issue is the legal regulation of waste management. In the autumn of this year, the Parliament of the Czech Republic adopted new legislation on waste management after twenty years. The reason for the adoption of the new legislation was, among other things, the transposition of the so-called European circular economy package.

The European Union called for the need to change the current model of production and consumption. From the linear model it seeks to move to the circular economy model. In this model traditional “take-make-use-dispose” approach is replaced by a reduction in input raw materials, a product durability, reusability, upgradability and reparability and waste reduction. The EU “circular economy package” adopted in 2018, brings specific requirements in the area of waste management. It requires an increase in recycling and a reduction in landfilling. The Czech legislation, following EU scheme, took into account the requirements of the circular economy in the “waste package” approved in December 2020.

In the Collection of Laws was published a new Czech Waste Act under No. 541/2020 Sb., which will since 1 January 2021 replace the existing Waste Act No. 185/2001 Sb. However, this time it did not remain with only one law. Over the years, Czech environmental law has been enriched by a new law in the field of waste management, as Act No. 542/2020 Sb., on end-of-life products. Simply put, the current legislation contained by Act No. 185/2001 Coll. in the new package of waste legislation it is newly divided between the new Waste Act and the Act on end-of-life products. Related to all this is the third Act, No. 543/2020 Coll., which amends some acts in connection with the adoption of the Waste Act and the Act on end-of-life products.

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 4/2020 (58) brings the brand new main themes from environmental law, especially Tereza Snopková deals with the EU “circular economy package” adopted in 2018 and with the Czech new waste legislation approved in December 2020. Also, in ano-

ther papers the authors deals with case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and with the case of law of European Court of Justice.

The photo on the cover of our magazine shows the result of the traditional event Let's clean the Earth or how much waste people illegally deposited in the Únětice brook valley nature reserve.

Vojtěch Stejskal

editor-in-chief



VĚDECKÁ TÉMATA

NAKLÁDÁNÍ S ODPADY V EU A ČR – NA CESTĚ
K OBĚHOVÉMU HOSPODÁŘSTVÍ

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Úvod

Máme jen jednu planetu Zemi. Jenže v roce 2050 bychom potřebovali ideálně tři.¹ Spotřeba zdrojů se v lineárním modelu „vezmi-vyrob-použij-vyhoď“ stále navyšuje a zvyšuje se také množství odpadů. Oběhové hospodářství („CE“, *circular economy*) nabízí řešení surovinové krize a snížení spotřeby primárních zdrojů. Odpadové hospodářství lze v pohledu CE nahlížet spíše jako na surovinový management. Odpad, pokud již vznikne, je v tomto konceptu nahlížen jako hodnota, kterou je možné dále využít a díky které lze nahradit primární zdroje. Kromě úspory zdrojů však v rámci uplatnění CE v odpadovém hospodářství dochází k omezení emisních vlivů a tím dopadů na klima.²

Evropská unie v roce 2019 v Zelené dohodě pro Evropu jasně deklarovala oběhové hospodářství jako jednu z transformativních politik k dosažení udržitelné budoucnosti. Zelená dohoda pro Evropu vyžaduje plnou mobilizaci průmyslu, účinné využívání zdrojů a celkové zvýšení hodnoty, kterou přisuzujeme ochraně a obnově přírodních ekosystémů, udržitelnému využívání zdrojů a zlepšení lidského zdraví.^{3, 4} Na udržitelné využívání zdrojů navazuje „politika udržitelných

¹ Z úvodu Nového akčního plánu pro oběhové hospodářství–Čistší a konkurenceschopnější Evropa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098> [6. 2. 2021].

² Ze zprávy Světové banky vyplývá, že zhruba 1,6 miliardy tun CO₂ ekv. v roce 2016 pocházelo z nakládání s odpadem, což tvoří asi 5% celosvětových emisí. Bez přijetí změn na tomto úseku se předpokládá nárůst na 2,6 miliardy CO₂ ekv. v roce 2050. Zpráva Světové banky poukazuje na to, že vhodné nakládání s odpadem (zásadní omezení skládkování a spalování odpadu) může výrazně přispět k vytváření udržitelných a zdravých komunit. Kromě toho může přinést příspěvek k dosažení požadavků Pařížské dohody. Blíže viz KAZA, S.; YAO, L. C.; BHADA-TATA, P.; VAN WOERDEN, F. *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317> License: CC BY 3.0 IG, 2018, s. úvod xi. [6. 2. 2021].

³ Zelená dohoda pro Evropu, s. 4, kap. 2.1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [6. 2. 2021].

⁴ Z projevu předsedkyně Evropské komise Ursuly von der Leyenové o stavu Unie dne 16. 9. 2021 : „Our current levels of consumption of raw materials, energy, water, food and land use are not sustainable. We need to change how we treat nature, how we produce and consume, live and work, eat and heat,

produktů“, která má potenciál vést ke snížení objemu odpadu. Při nakládání s odpady je kladen důraz na využití ekonomické hodnoty odpadu.⁵

Od prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství schváleného v roce 2015 (akční plán Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, dále jen „Akční plán 2015“) tak došlo k posunu zakotvení oběhového hospodářství v tom směru, že se stalo součástí klíčových politik nezbytných pro dosažení klimatické neutrality v roce 2050.

K prosazení konceptu CE do širšího politického rámce pomohla silná vlna proaktivní společnosti v jeho prospěch. Odborné články poukazují na to, že významný vliv na aktivizaci tohoto úsilí měla opatření ve směru naplnění CE zavedená v Číně.⁶ Právě tento vývoj vyvolal ve vědecké komunitě potřebu koncept CE blíže uchopit, historicky prozkoumat a pojmenovat. Bližší zkoumání podstaty CE ukazuje, že nejde o rámec zcela nový, ale spíše nově zformulovaný, který navazuje na dosavadní principy uplatňované na úseku odpadového hospodářství, potažmo na úseku práva životního prostředí.⁷

Výzvou pro politiky a zákonodárce je nyní stanovit rámec toho, co by mělo právo oběhového hospodářství zahrnout, a jaká legislativní opatření umožní jeho praktické naplnění.

V tomto příspěvku je nejprve věnován prostor samotnému konceptu CE, a to s ohledem na nutnost jeho komplexního pochopení a podchycení v právním řádu.

S ohledem na širší záběr konceptu CE je pozornost dále zúžena pouze na evropský a v návaznosti na to národní právní rámec vycházející z balíčku oběhového hospodářství („CEP“, *circular economy package*⁸) schváleného na úrovni EU v roce 2018. Prostřednictvím CEP se koncept CE stal součástí právní regulace EU v oblasti odpadového hospodářství.⁹

travel and transport.“ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 [6. 2. 2021].

⁵ Zelená dohoda pro Evropu, s. 8, kap. 2.1.3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [6. 2. 2021].

⁶ PRIETO-SANDOVAL, V., JACA, C. a ORMAZABAL, M. Towards a consensus on the circular economy. *Journal of Cleaner Production*. 2018, č. 179, s. 608.

⁷ HUGHES, R. The EU Circular Economy Package – Life Cycle Thinking to Life Cycle Law? *Procedia CIRP* 2017, č. 61, s. 10.

⁸ V tomto příspěvku jsou pojmy cirkulární ekonomika a oběhové hospodářství dále využívány ve stejném významu, v kontextu změny z lineárního modelu ekonomiky k modelu oběhového s využitím myšlenky uzavřených smyček materiálů a energie (*closing the loop, loop economy*). Viz např. GEISSDOERFER, M., SAVAGET, P., BOCKEN, N. M. P. a HULTINK, E. J. The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*. 2017, č. 143, s. 759.

⁹ CEP se věnuje v zásadě v problematice odpadového hospodářství včetně důrazu na předcházení vzniku odpadu. Vedle CEP je třeba zmínit související směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní

Česká republika reagovala vlastním balíčkem pro oběhové hospodářství. Od 1. 1. 2021 jsou součástí platné a účinné právní úpravy nové zákony pro nakládání s odpady a pro vybrané výrobky s ukončenou životností (zákon č. 541/2020 Sb. a zákon č. 542/2020 Sb.) a dále byl novelizován zákon upravující nakládání s obaly a obalovými odpady (zákon č. 477/2001 Sb.). Charakteristika a zhodnocení nové právní úpravy České republiky v odpadovém hospodářství ukazují na to, jakých cílů musí být ve stanoveném časovém rámci dosaženo, a jaké povinnosti jsou za tím účelem v právní úpravě zakotveny.

1. Koncept cirkulární ekonomiky

Koncept CE není jednotně definován.¹⁰ Jeho vývoj lze zaznamenat již od 70. let 20. století.¹¹ Koncept CE navazuje na řadu myšlenkových směrů,¹² jejichž společnou ideou byla potřeba ochrany primárních zdrojů ve spojení se zvýšením životnosti materiálů a výrobků a minimalizace vzniku odpadu.

Vývojové období CE v letech 1970–1990 bylo spojeno s důrazem na odpovědnost původců odpadů.¹³ V letech 1990–2010 byl zdůrazněn koncept „life cycle thinking“, který se zaměřil na propojení vstupů a výstupů a na zlepšení ekologické účinnosti.¹⁴ Třetí fáze, která je počítána od roku 2010, je plně vedena vědomím

prostředí, která byla přijata v rámci plnění strategie pro plasty. Jejím cílem je předcházení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí, podpora přechodu k oběhovému hospodářství (snížení spotřeby plastů, zákaz používání vybraných plastových výrobků na jedno použití, tříděný sběr, stanovení požadavků na navrhování plastových lahví, recyklační cíle); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32019L0904> [6. 2. 2021].

¹⁰ Blížší výzkum definic viz KIRCHHERR, J., REIKE, D. a HEKKERT, M. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling* 2017, č. 127, s. 221-232.

¹¹ GEISSDOERFER, M., SAVAGET, P., BOCKEN, N. M. P. a HULTINK, E. J. *The Circular Economy – A new sustainability paradigm?* op. cit., s. 759.

¹² Podrobněji se těmito směry jako je průmyslová ekologie, „cradle to cradle“, výkonnostní ekonomika, biomimetika, modrá ekonomika, přírodní kapitalismus zabývá např. WAUTELET, T. *The Concept of Circular Economy: its Origins and its Evolution*. 2018, Working Paper, s. 2-20, dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/322555840_The_Concept_of_Circular_Economy_its_Origins_and_its_Evolution. Dále též <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept> [7. 2. 2021]. Koncept CE podporuje též iniciativa Zero Waste, <https://zerowasteurope.eu/>. Její myšlenkový základ je obdobný jako myšlenkové směry pro CE. Podstata Zero Waste–nulový odpad je založena na tom, že je nezbytné zachovat primární zdroje, a to cestou odpovědné produkce a spotřeby za využití konceptu znovupoužití výrobků a využití druhotných surovin, kde odpad v ideálním případě vůbec nevzniká.

¹³ REIKE, D., VERMEULEN, W. J. V. a WITJES, S. *The circular economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options*. *Resources, Conservation and Recycling* 2018, č. 135, s. 248.

¹⁴ REIKE, D., VERMEULEN, W. J. V. a WITJES, S. *The circular economy: New or Refurbished as*

o nutnosti maximalizovat hodnotu materiálu a tím omezit čerpání primárních zdrojů.^{15,16}

Podle Ellen Mac Arthur Foundation je CE průmyslová ekonomika, pro kterou jsou příznačná označení obnovitelná a regenerativní. Cílem CE je udržovat výrobky a materiály vždy v nejvyšší užitné hodnotě, kdy již vstupní design výrobku musí odpovídat požadavku na maximální opakované použití a další využití.¹⁷ *CE je model produkce a spotřeby, který zahrnuje sdílení, pronájmy, opětovné použití, opravy, renovace a recyklaci existujících materiálů a produktů, čímž se prodlužuje životní cyklus produktů.*¹⁸ Koncept CE vyžaduje inovativní přístup.¹⁹

Autoři Kirchherr a kol. se při hledání definice CE vyrovnávají též s *R imperativy*, tj. se znaky, které historicky doprovázejí oblast odpadového hospodářství. Nejčastěji využívaný koncept 3R (reduce-reuse-recycle, tj. zajištění hierarchie odpadového hospodářství ve smyslu předcházení vzniku odpadu, opětovné použití, recyklace), popř. 4R (recovery, tj. energetické využití) se v přechodu od lineárního modelu do CE schématu rozšiřuje na devět, resp. deset *R imperativů*, které určují strategii pro tuto přeměnu.²⁰

CE 3.0? — Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options. op. cit., s. 249.

¹⁵ REIKE, D., VERMEULEN, W. J. V. a WITJES, S. *The circular economy: New or Refurbished as CE 3.0? — Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options.* op. cit., s. 249.

¹⁶ GEISSDOERFER, M., SAVAGET, P., BOCKEN, N. M. P. a HULTINK, E. J. *The Circular Economy – A new sustainability paradigm?* op. cit., s. 759.

¹⁷ Cílem CE je udržovat výrobky a materiály vždy v nejvyšší užitné hodnotě, když již vstupní design výrobku musí odpovídat požadavku na maximální opakované použití a další využití. Ellen Mac Arthur Foundation. *Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition*, 2015, s. 2. [online]. Dostupné z [www: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition>](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition).

¹⁸ Viz Evropský parlament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/circular-economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits> [6. 2. 2021].

¹⁹ PRIETO-SANDOVAL, V., JACA, C. a ORMAZABAL, M. *Towards a consensus on the circular economy.* op. cit., s. 613.

²⁰ Přechod z lineárního systému k CE zahrnuje:

R9 „recovery“ ve smyslu spalování materiálu k získání energie,

R8 „recycle“ – materiálová recyklace k získání materiálu stejné nebo nižší kvality,

R7 „repurpose“ – využití vyřazeného produktu nebo jeho části pro nový produkt s jinou funkcí,

R6 „remanufacture“ – využití částí vyřazeného produktu pro nový výrobek se stejnou funkcí,

R5 „refurbish“ – obnova starého produktu, renovace,

R4 „repair“ – oprava a udržování původního výrobku, aby mohl být využit pro svou původní funkci,

R3 „reuse“ – použití výrobku jiným spotřebitelem při zachování jeho funkčnosti a původních funkcí,

R2 „reduce“ – zvýšení efektivity používaných výrobků, snížení využití přírodních zdrojů

Podle Backese je nutné si uvědomit, že CE není pouze nový způsob, jak recyklovat odpad. Jde o zcela nový koncept přemýšlení nad nakládáním se zdroji, nad produkcí a chováním spotřebitelů. Nové řešení není otázkou možné volby, ale nutností, jak se chovat, aby zdroje nebyly vyčerpány.²¹

Dosažení CE je v každém případě dlouhodobou záležitostí vyžadující překonání řady překážek, jako jsou limity technologické, finanční náročnost, nedostatek informací, malá strukturální provázanost, případně též nejasná odpovědnost.²² Mimo to jsou zde limity společenské ve smyslu návyků konzumní společnosti.

Na druhé straně však stojí význam a přínosy CE. Přínosy CE jsou na úrovni EU²³ pojmenovány v rovině ochrany životního prostředí zejm. ve smyslu snížení tlaku na čerpání přírodních zdrojů. Dalším přínosem má být snížení emisí CO₂ a tím naplňování cílů Pařížské dohody.^{24, 25, 26, 27} Zavedení konceptu CE by mělo přinést nová pracovní místa a nové příležitosti z hlediska inovativních přístupů

a vstupních surovin,

R1 – „rethink“ – zajištění maximální intenzity využití výrobku např. sdíleným využíváním,

R0 „refuse“ – snížení množství účelových výrobků. Viz KIRCHHERR, J., REIKE, D. a HEKKERT, M. *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*. op. cit., s. 224.

²¹ BACKES, Ch. *Law for a circular economy*. Utrecht Center for Water, Oceans and Sustainability Law, Eleven International Publishing, 2017, s. 14.

²² RITZÉN, S. a SANDSTRÖM, G. Ö. Barriers to the Circular Economy – Integration of Perspectives and Domains. *Procedia CIRP* 2017, č. 64, s. 9.

²³ Viz <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/circular-economy/20151201S-TO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits> [6. 2. 2021].

²⁴ Ellen Mac Arthur Foundation. *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate* 2019, s. 12. [online]. Dostupné z www.ellenmacarthurfoundation.org/publications.

²⁵ KAZA, S.; YAO, L. C.; BHADA-TATA, P.; VAN WOERDEN, F. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development, Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317> License: CC BY 3.0 IG, 2018, op. cit., s. 5.

²⁶ Prostřednictvím zavedení principů CE lze ve výrobních řetězcích dosáhnout zásadního snížení emisí skleníkových plynů z každodenního využívání výrobků a potravin a jejich produkce. Transformativní opatření jsou nutná s ohledem na vzrůstající počet obyvatel a rostoucí spotřební nároky a tím vyšší zatížení, pokud jde o primární zdroje. V konceptu CE mají být výrobky vytvářeny tak, aby byly opětovně použitelné nebo recyklovatelné. Díky tomu, že původní produkt je efektivně designovaný, snižuje se množství nevyužitelného odpadu.

²⁷ Emise z odpadového hospodářství jsou většinou spojovány zejména s metanem unikajícím ze skládek. Podle studie HANZLÍK, V., JAVŮREK, V., SMEETS, B., SVOBODA, D. *Klimaticky neutrální Česko. Cesty k dekarbonizaci ekonomiky*, 2020, s. 46. [online]. Dostupné z https://www.mckinsey.com/cz/~/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization_report_cz_vf.pdf : „Zachycování metanu se za posledních deset let zvýšilo, a to zejména díky bioplynovým stanicím nacházejícím se na přibližně 33 procent skládek a zachycujícím 10–15 procent vyprodukovaného metanu. Nákladově optimální scénář předpokládá, že dalšího snižování emisí skleníkových plynů v odpadovém hospodářství do roku 2050 bude dosaženo díky několika dílčím opatřením, jako je lepší recyklace a méně skládkování (1 Mt CO₂ e).“

a řešení v průmyslu. Zvýšené povědomí o materiálových tocích a možnostech řešení v rámci digitalizace by mělo umožnit širší spolupráci a individuální zapojení jednotlivců. Zásadní přínos lze spatřovat v naplňování principu udržitelného rozvoje a zachování zdrojů pro budoucí generace.²⁸

2. Cirkulární ekonomika v EU

Na úrovni EU se koncept CE komplexně objevuje v Akčním plánu 2015: „*Přechod k oběhovému hospodářství, ve kterém je hodnota výrobků, materiálů a zdrojů v hospodářství zachována co nejdéle a ve kterém je minimalizován vznik odpadu, představuje významný příspěvek k úsilí EU o vytvoření udržitelného, nízkouhlíkového a konkurenceschopného hospodářství účinně využívajícího zdroje. Tento přechod je příležitostí k transformaci našeho hospodářství a k vytvoření nových a udržitelných konkurenčních výhod pro Evropu.*“²⁹

Akční plán 2015 vymezil základní oblasti, kterým je třeba věnovat pozornost. Zahrnul požadavky na výrobu a výrobní postupy (zohlednění designu výrobků, zefektivnění využití zdrojů ve výrobních postupech) a spotřebu (dostatek environmentálních informací, životnost výrobků a možnosti opravy výrobků, snížení odpadu z domácností, zelené veřejné zakázky). Zvláštní důraz Akční plán 2015 kladl na nakládání s odpady, resp. odpadové hospodářství, jemuž přisoudil v CE ústřední roli.³⁰ Akční plán 2015 dále zohlednil požadavky na posílení trhu s druhotnými surovinami a opětovné využívání vody.³¹ Dále se věnoval vybraným – prioritním

²⁸ Viz <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/circular-economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits> [6. 2. 2021].

²⁹ Viz úvod Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³⁰ „*Hierarchie způsobů nakládání s odpady stanoví pořadí priorit od prevence, přípravy pro opětovné použití, recyklaci a rekuperaci energie až po jejich likvidaci, například skládkováním. Cílem této zásady je podporovat možnosti, jež představují nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí. Způsob, kterým shromažďujeme odpad a způsob nakládání s odpadem, může vést buď k vysokým mírám recyklace a cenné materiály se mohou vracet do hospodářství, nebo k neúčinnému systému, kde většina recyklovaného odpadu končí na skládkách nebo je spálena, což má potenciální škodlivé dopady na životní prostředí a vede ke značným hospodářským ztrátám. K dosažení vysokých úrovní opětovného použití materiálů má zásadní význam vyslání dlouhodobých signálů veřejným orgánům, podnikům a investorům a vytvoření vhodných podmínek na úrovni EU, včetně důsledného vymáhání stávajících závazků. Musí být zohledněny všechny druhy odpadu, ať už odpad vytvořený v domácnostech, podnicích, průmyslu a těžebním průmyslu (viz oddíl 1.2) nebo ve stavebnictví (viz oddíl 5.4).*“ Viz část 3 Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³¹ Klíčovou otázkou pro tuto oblast mají být normy kvality pro sekundární suroviny tam, kde je to potřebné (zejména pro plasty), a zlepšení pravidel týkajících se „*okamžiku, kdy odpad přestává být*

oblastem, které vyžadují specifickou regulaci.³² Akční plán 2015 zdůraznil požadavky na inovace, investice a další horizontální opatření.³³

Souběžně s Akčním plánem 2015 byly předloženy konkrétní legislativní návrhy k dosažení CE na úseku nakládání s odpady – balíček oběhového hospodářství (CEP).^{34, 35} CEP se stal v roce 2018 závazným východiskem pro právní úpravu členských států na úseku odpadového hospodářství s povinností implementovat nový právní rámec do roku 2020.

Na Akční plán 2015 navázal v březnu 2020 Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa („Akční plán 2020“), jehož vydání předjímala Zelená dohoda pro Evropu. Zelená dohoda pro Evropu poukázala na to, že k transformaci určitého průmyslového sektoru a všech hodnotových řetězců je třeba 25 let – tedy doba jedné generace. Proto je třeba přípravu zahájit co nejdříve, aby cílů navázaných k roku 2050 bylo možné dosáhnout. Průmysl je podle Zelené dohody pro Evropu stále odpovědný za 20 % emisí skleníkových plynů EU. Současně je příliš lineární a závislý na spotřebě nových materiálů. Průmyslová strategie tak musí směřovat k udržitelnosti výrobků, ke zmenšení objemu mate-

odpadem“, pravidla pro hnojiva, opětovné použití vody a stanovení jasného rozhraní mezi právními předpisy týkajícími se chemických látek, výrobků a odpadu. Viz část 4 Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³² Jedná se o plasty, plytvání potravinami, kritické suroviny, stavební a demoliční odpad, biomasu a výrobky z biologického materiálu. „Řada odvětví se v souvislosti s oběhovým hospodářstvím vzhledem ke zvláštním charakteristikám svých výrobků nebo hodnotových řetězců, environmentální stopě nebo závislosti na materiálech ze země mimo Evropu potýká se specifickými problémy. Tato odvětví vyžadují řešení cíleným způsobem, aby se zajistilo, že vzájemné působení mezi různými fázemi cyklu bude plně zohledněno v celém hodnotovém řetězci.“ Viz část 5 Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³³ Viz část 6 Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³⁴ Evropská komise zahrнула mezi navrhovaná opatření pro nakládání s odpady v CEP: dlouhodobé cíle týkající se recyklace pro komunální odpad a obalový odpad a pro snížení skládkování; ustanovení na podporu většího využívání ekonomických nástrojů; obecné požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce; zjednodušení a harmonizace definic a metod výpočtu. Viz část 3 Akčního plánu 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015DC0614 [6. 2. 2021].

³⁵ Do projednávání balíčku byla zapojena řada evropských iniciativ a organizací, např.: Business Europe (<https://www.bussinesseurope.eu>), Plastic Europe (<https://www.plasticseurope.org/en>), Municipal Waste Europe (<https://www.municipalwasteurope.eu>), CEWEP (<https://www.cewep.eu>), Friends of the Earth Europe (<https://friendsoftheearth.eu>), Zero Waste Europe (<https://zerowasteurope.eu>). Blíže viz https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573899/EPRS_BRI%282016%29573899_EN.pdf.

riálu, opětovnému použití, recyklaci. Specificky musí být řešena odvětví textilu, stavebnictví, elektroniky a plastů. Rámec udržitelné politiky EU musí vytvořit dostatečné pobídky pro odklon od lineárního modelu k cirkulárnímu ve smyslu maximalizace opětovného použití výrobků a účinné recyklace.³⁶

Opatření, která by postupně měla být v oblasti CE podle Akčního plánu 2020 naplňována, zahrnují politiku udržitelných produktů, která cílí na zvyšování životnosti výrobků, opravitelnost a omezení plánovaného zastarávání produktů.³⁷ Zabývají se též právy spotřebitele, jako je právo na opravu nebo právo na dostatečné a nezavádějící informace o udržitelnosti výrobku.³⁸ Opatření zohledňují celý životní cyklus výrobků.³⁹ Principy CE by se měly promítnout též do technologických postupů v referenčních dokumentech o nejlepších dostupných technikách (BREF) a do podpory ekologických technologií a managementu. Specificky jsou zohledněny klíčové oblasti výroby.⁴⁰

Akční plán 2020 vyžaduje další rozvoj v oblasti odpadového hospodářství. „Navzdory úsilí vynakládanému na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni množství vyprodukovaného odpadu neklesá. Ročně vznikne v důsledku všech hospodářských činností v EU 2,5 miliardy tun odpadu, což představuje 5 tun na obyvatele za rok, a každý občan vyprodukuje v průměru téměř půl tuny komunálního odpadu. Oddělení vzniku odpadů od hospodářského růstu bude vyžadovat značné úsilí v celém hodnotovém řetězci a v každé domácnosti.“⁴¹ Ke snížení množství odpadu má přispět zavedení udržitelné výrobní politiky. Podle Akčního plánu 2020 by mělo do roku 2030 dojít ke snížení nerecyklovatelného komunálního odpadu o polovinu, a to za podpory účinného tříděného sběru odpadu. Součástí opatření by mělo být vytvoření dobře fungujícího trhu EU s druhotnými surovinami a re-

³⁶ Zelená dohoda pro Evropu, s. 7, kap. 2.1.3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [6. 2. 2021].

³⁷ Navrhování udržitelných výrobků. Viz část 2.1 Akčního plánu 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI> [6. 2. 2021].

³⁸ Posílení postavení spotřebitelů a zadavatelů veřejných zakázek. Viz část 2.2 Akčního plánu 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI> [6. 2. 2021].

³⁹ Viz např. část 2.3 Akčního plánu 2020 Princip oběhovosti ve výrobních procesech.

⁴⁰ V návaznosti na Akční plán 2015 jsou zdůrazněny oblasti vyžadující zvláštní pozornost (elektronika, obaly, baterie a vozidla, plasty, textilní průmysl, stavebnictví, potraviny). V rámci těchto klíčových hodnotových řetězců je např. cíl zajistit, aby byly všechny obaly na trhu EU do roku 2030 opětovně použitelné nebo recyklovatelné způsobem, který je z ekonomického hlediska přijatelný. V rámci textilního odvětví je stanoven cíl rozvíjet ekodesignová opatření, podpořit využívání druhotných surovin, zamezit přítomnosti nebezpečných chemických látek a umožnit spotřebitelům, aby měli možnost výběru udržitelného textilu včetně práva na opravu v režimu „produkt jako služba“.

⁴¹ Část 4.1 Akčního plánu 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI> [6. 2. 2021].

gulace vývozu odpadů z EU.⁴² V rámci průřezových opatření je oběhovost výslovně vymezena jako předpoklad klimatické neutrality.⁴³

3. Přijetí balíčku oběhového hospodářství EU

V rámci balíčku oběhového hospodářství (CEP) byly schváleny směrnice:

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/849 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních,

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů,

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech,

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.⁴⁴

Opatření v rámci CEP se týkají obecně nakládání s odpady a hierarchie odpadového hospodářství. Specificky upravují požadavky na vybraný odpad (odpadní elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory, vozidla s ukončenou životností a obalový odpad). V CEP jsou stanoveny dlouhodobé cíle, které se týkají recyklace komunálního odpadu a obalového odpadu a snížení podílu skládkování.

V rámci CEP je však řešena pouze část opatření přispívajících k plnění konceptu CE. Vedle opatření k redukci objemu odpadu a další využitelnosti odpadu mají zásadní význam jednotná evropská pravidla pro nebezpečné látky ve výrobcích a dále opatření týkající se ekodesignu ve smyslu energetické účinnosti výrobků přicházejících na trh, popř. v širším smyslu.^{45, 46}

⁴² Část 4.3 a 4.4 Akčního plánu 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI> [6. 2. 2021].

⁴³ Část 6.1 Akčního plánu 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI> [6. 2. 2021].

⁴⁴ K doplnění struktury sledovaných klíčových toků viz též směrnic Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí.

⁴⁵ Toto členění pro období před přijetím CEP uvádí např. HUGHES, R. *The EU Circular Economy Package – Life Cycle Thinking to Life Cycle Law?* op. cit., s. 11-13.

⁴⁶ Požadavky na rozšíření pojetí ekodesignu ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie se zabývá např. FABŠÍKOVÁ, T. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica [online]*. 2019, č. 3, s. 2. Fabšíková poukazuje na to, že „Právě ekodesign v širším pojetí je tedy současnými dokumenty vznikajícími na poli Evropské unie považován za zásadní faktor v oběhovém hospodářství.“

V dalším textu je bližší pozornost věnována zejména opatřením v rámci hierarchie odpadového hospodářství, nově stanoveným recyklačním cílům a cílům na úseku skládkování.

3.1 *Nakládání s odpadem*

Podle odůvodnění směrnice 2018/851 je nezbytné posílit cíle rámcové směrnice o odpadech tak, aby příprava k opětovnému použití a recyklaci odpadů skutečně vedla k přechodu na oběhové hospodářství.⁴⁷ Směrnice 2018/851 zdůrazňuje hierarchii odpadového hospodářství, která je založena na upřednostnění předcházení vzniku odpadu, přípravy k opětovnému použití, recyklace, popř. jiného využití.

Konkrétní nové závazné cíle pro členské státy na úseku nakládání s odpady spočívají ve stanovení recyklačních cílů ve vztahu ke komunálnímu odpadu. Do roku 2025 má být úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálního odpadu zvýšena nejméně na 55 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území členského státu, do roku 2030 má dojít ke zvýšení na 60 % a do roku 2035 na 65 %.

Skládkování komunálního odpadu musí být do roku 2035 omezeno maximálně na 10 % z produkce komunálního odpadu v členském státu. Dále je stanoven doporučující cíl: „Členské státy usilují o zajištění toho, aby od roku 2030 nebyl přijímán na skládku žádný odpad vhodný k recyklaci nebo jinému využití, zejména komunální odpad, s výjimkou odpadu, u něhož skládkování vede k nejlepšímu výsledku z hlediska životního prostředí v souladu s článkem 4 směrnice 2008/98/ES.“ (čl. 5 odst. 3a novelizované směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů).⁴⁸

⁴⁷ Bod 1 zdůvodnění směrnice 2018/851: „Nakládání s odpady v Unii je třeba zlepšit a přeměnit na udržitelné nakládání s materiály, aby bylo možné zachovat, chránit a zlepšit kvalitu životního prostředí, chránit lidské zdraví, zajistit uvážlivé, účinné a racionální využívání přírodních zdrojů, posílit zásady oběhového hospodářství, rozšířit využívání energie z obnovitelných zdrojů, zvýšit energetickou účinnost, snížit závislost Unie na dovážených zdrojích, zajistit nové hospodářské příležitosti a přispět k dlouhodobé konkurenceschopnosti. Aby se hospodářství stalo skutečně oběhovým, je nezbytné přijmout dodatečná opatření v oblasti udržitelné výroby a spotřeby, která se zaměří na celý životní cyklus výrobků, a to způsobem, který zachová zdroje a uzavře cyklus. Účinnější využívání zdrojů by také přineslo podstatné čisté úspory podnikům, veřejným orgánům a spotřebitelům v Unii a současně snížilo celkové roční emise skleníkových plynů.“

⁴⁸ Regulace průmyslového odpadu byla ponechána v rámci odvětvového přístupu v souladu s využitím referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_15_6204 [19.1.2021]. V souladu s Akčním plánem 2020 bude nezbytné i tuto oblast dále rozvíjet.

Novelizovaná rámcová směrnice o odpadech stanoví v časovém horizontu 2023, resp. 2025 nové požadavky na tříděný sběr nebezpečného odpadu pocházejícího z domácností, třídění biologického odpadu a třídění textilu.⁴⁹

Komunální odpad představuje pouze 7 až 10 % celkového odpadu vzniklého v EU.⁵⁰ Nicméně systém nakládání s komunálním odpadem je vnímán jako velmi složitý a náročný a vyžadující zvláštní pozornost každého členského státu. Účinné lokální nebo regionální systémy nakládání s komunálním odpadem přitom mohou podpořit cíle odpadového hospodářství v členských státech.⁵¹

Směrnice 2018/851 poukazuje na potřebu stanovení dlouhodobých politických cílů, aby se „zamezilo vytváření nadměrných strukturálních kapacit pro zpracování zbytkového odpadu a zamezilo se uzavření recyklovatelných materiálů na nižších úrovních hierarchie způsobů nakládání s odpady.“⁵² K řešení infrastrukturních a dalších otázek mají členské státy využít ekonomické nástroje. Může se jednat o specifické pobídky k uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady (např. zelené veřejné zakázky). Dále může jít o poplatky za ukládání odpadu na skládkách a za spalování odpadu, případně režimy plateb podle množství odpadu.

Směrnice 2018/851 dále stanoví obecné minimální požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce⁵³ a obecná pravidla pro předcházení vzniku od-

⁴⁹ Povinné třídění bioodpadu má být zavedeno do 31. 12. 2023 (novelizovaný čl. 22 rámcové směrnice o odpadech), třídění textilu do 1. 1. 2025 (novelizovaný čl. 11 rámcové směrnice o odpadech) a třídění nebezpečných složek komunálního odpadu do 1. 1. 2025 (novelizovaný čl. 20 rámcové směrnice o odpadech).

⁵⁰ Blíže viz bod 6 odůvodnění směrnice 2018/851.

⁵¹ Ve vztahu k cílům daným CEP na úseku nakládání s komunálním odpadem je třeba vzít v úvahu, že výchozí pozice různých států jsou výrazně odlišné. Zatímco v roce 2018 byl např. ve Švédsku podíl recyklace a energetického využití komunálního odpadu vyrovnaný a pouze 1 % komunálního odpadu bylo skládkováno, např. v Polsku, České republice a Bulharsku byl podíl skládkování komunálního odpadu od 40 % do 60 % z celkové produkce komunálního odpadu. Celkově bylo v roce 2018 v EU skládkováno 24 % komunálního odpadu. Podle dat: <https://www.cewep.eu/wp-content/uploads/2020/01/CEWEP-Municipal-waste-treatment-2018.pdf>; aktualizováno v srpnu 2020 [30. 1. 2021].

⁵² Viz bod 5 odůvodnění směrnice 2018/851.

⁵³ Viz čl. 8a novelizované rámcové směrnice o odpadech. Podle bodu 14 odůvodnění směrnice 2018/851 se rozšířenou odpovědností výrobce „rozumí soubor opatření přijatých členskými státy, která vyžadují, aby výrobci nesli finanční nebo finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem v rámci jeho životního cyklu a i poté, co se stal odpadem, včetně postupů tříděného sběru, třídění a zpracování. Tato povinnost může také zahrnovat organizační odpovědnost a odpovědnost přispívat k předcházení vzniku odpadů a k opětovné použitelnosti a recyklaci výrobků. Výrobci mohou vykonávat povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobce individuálně nebo kolektivně.“ Rozšířená odpovědnost výrobců je dále specifikována ve vztahu ke konkrétním výrobkům. Prakticky jde o požadavky na vstupní kvalitu výrobků a dále požadavky na jejich zpětný odběr a nakládání s nimi poté, co se staly odpadem.

padu.⁵⁴ Konkrétní povinnosti výrobců jsou stanoveny pro vozidla s ukončenou životností (směrnice 2000/53/ES), baterie a akumulátory a odpadní baterie a akumulátory (směrnice 2006/66/ES), elektrická a elektronická zařízení a odpadní elektrická a elektronická zařízení (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU) a obaly a obalový odpad (směrnice 94/62/ES).^{55, 56} Požadavky kladené na výrobce se dále promítají do chování spotřebitelů (tříděný sběr, zpětný odběr).

Na úseku obalových odpadů jsou stanoveny recyklační cíle spočívající v požadavku na dosažení celkového podílu recyklace ve výši 65 % v roce 2025 a 70 % v roce 2030.⁵⁷ Výsledky pro zohlednění recyklačního úsilí se mají nově započítávat až na výstupu z třídící linky, tj. na vstupu do recyklace.⁵⁸ Dlouhodobý dopad na úseku obalů by měl vést k upřednostnění obalů z recyklovatelných materiálů a k větší poptávce po dalších recyklačních technologiích a recyklovaných výrobcích včetně rovnoměrnějšího rozložení v jednotlivých členských státech.⁵⁹

⁵⁴ Viz čl. 9 novelizované rámcové směrnice o odpadech navazující na bod 29 odůvodnění směrnice 2018/851: „Jako součást takových opatření by členské státy měly usnadňovat inovační výrobní, obchodní a spotřební modely, které snižují přítomnost nebezpečných látek v materiálech a výrobcích, podporují prodloužení životnosti výrobků a prosazují opětovné použití, včetně vytváření a podpory sítí pro opětovné použití a opravy, jako jsou sítě provozované podniky sociální ekonomiky, zálohových systémů a systémů zpětného odběru a včetně pobídkám k repasování, úpravě a případně využívání použitých výrobků k novému účelu a také ke sdíleným platformám.“

⁵⁵ Vedle CEP jsou na úrovni EU přijímána další opatření, která se věnují určitých odpadovým tokům. Specifická opatření vycházejí ze strategie pro plasty, která je nedílnou součástí oběhového hospodářství. Zvláštní regulaci plastového odpadu se směřuje ke snížení emisí CO₂ nezbytných pro výrobu a likvidaci plastu, k omezení přítomnosti mikroplastů a k omezení uvolňování plastového odpadu do životního prostředí. Konkrétní regulaci zde představuje směrnice (EU) 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. Ta upravuje požadavek na oddělený sběr plastových nápojových obalů na jedno použití, a to na do roku 2025 na úrovni 77 % a od roku 2029 na úrovni 90 %. Směrnice (EU) 2019/904 dále obsahuje požadavky na povinný recyklovaný obsah. Nápojové lahve, které se vyrábějí z polyethylentereftalátu, mají obsahovat od roku 2025 alespoň 25 % recyklátu a od roku 2030 alespoň 30 % recyklátu. Viz Strategie 21 <https://www.ekokom.cz/uploads/Strategie21.pdf> [7. 2. 2021].

⁵⁶ Povinnosti stanovené výrobcům vybraných výrobků zahrnují požadavky na složení výrobku z hlediska možností jeho dalšího zpracování v okamžiku, když se stane odpadem, a požadavky na zpětný odběr výrobků s ukončenou životností.

⁵⁷ Recyklační cíle jsou dále konkretizovány pro jednotlivé druhy obalových odpadů. Podle čl. 6 novelizované směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech má být nejpozději k 31. 12. 2025 dosaženo minimálních cílů v recyklaci: 50 % plastů; 25 % dřeva; 70 % železných kovů; 50 % hliníku; 70 % skla; 75 % papíru a lepenky. K 31. 12. 2030: 55 % plastů; 30 % dřeva; 80 % železných kovů; 60 % hliníku; 75 % skla; 85 % papíru a lepenky.

⁵⁸ Čl. 6a novelizované směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.

⁵⁹ Z prezentace Miroslava Andrše (EKOKOM) „Nové EU směrnice–CEP a SUP“, 1.4.2019.

4. Přijetí balíčku oběhového hospodářství v České republice

4.1 Strategické dokumenty

Česká republika zohledňuje požadavky CE v několika strategických dokumentech. Strategický rámec Česká republika 2030 definuje opatření pro růst oběhového hospodářství v návaznosti na promítnutí evropské legislativy k oběhovému hospodářství do českého prostředí. Ministerstvo životního prostředí připravuje Strategický rámec oběhového hospodářství České republiky 2040 (Cirkulární Česko 2040). Principy a závazné cíle odpadového hospodářství zohledňuje Plán odpadového hospodářství ČR. Dále lze zmínit Politiku druhotných surovin ČR.⁶⁰

Zásadním způsobem se oběhovému hospodářství věnuje aktuální státní politika životního prostředí – Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050 schválená vládou ČR dne 11. 1. 2021 (dále též „SPŽP 2030 – 2050“).⁶¹ Jednou ze tří hlavních oblastí, kterých se SPŽP 2030 – 2050 dotýká, je přechod ke klimatické neutralitě a oběhové hospodářství.⁶²

4.2 Výchozí situace v České republice v nakládání s odpady

V roce 2019 bylo z celkové produkce odpadů v ČR 37,4 mil. tun (z toho 1,8 mil. tun nebezpečných odpadů) 88 % odpadů využito, z toho 84,5 % materiálově a 3,5 % energeticky. Na skládkách skončilo 9,5 % všech odpadů. Na jednoho obyvatele ČR připadalo 3 502 kg odpadů z celkové produkce v ČR.

Pokud jde o komunální odpad, v roce 2019 se jednalo celkově o 5 879 tisíc tun (15,7 % z celkového množství odpadu). Toto představuje 551 kg komunálního odpadu na obyvatele. Z vyprodukovaných komunálních odpadů bylo využito 53 %, z toho 41 % materiálově a 12 % energeticky. Na skládkách bylo v roce 2019 uloženo 46 % komunálních odpadů.⁶³

Pokud jde o balíček odpadů, v systému EKOKOM bylo v roce 2019 dosaženo 73 % podílu recyklace.⁶⁴

⁶⁰ Viz <https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/politika-druhotnych-surovin-cr/2019/8/Politika-druhotnych-surovin-CR.pdf>.

⁶¹ Viz [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/OPZPUR-statni_politika_zp_2030_s_vyhledem_2050-20210111.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OPZPUR-statni_politika_zp_2030_s_vyhledem_2050-20210111.pdf) [cit. 26. 1. 2021].

⁶² Podmínkou CE má být důsledné dodržování hierarchie odpadového hospodářství: předcházení vzniku odpadu, opakované použití, materiálové využití, energetické využití a jako poslední možnost odstranění odpadů. V těchto opatřeních nová právní úprava nakládání s odpady navazuje na úpravu platnou do 31. 12. 2020, kterou charakterizuje např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 429. nebo JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 459.

⁶³ Viz https://www.mzp.cz/cz/news_20201124-odpadova-data-2019-Kazdy-Cech-vyprodukoval-551-tun-komunalu [cit. 19. 1. 2021].

⁶⁴ Podle druhů obalových odpadů se nejvíce recykloval papír (88 %), nejméně nápojový karton

4.3 Právní rámec ČR

Požadavky CEP jsou v ČR zohledněny prostřednictvím balíčku oběhového hospodářství (též „odpadový balíček“). Odpadový balíček zahrnuje tři zcela nové zákony: zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností (problematika výrobků s ukončenou životností tak byla oproti předchozí právní úpravě vyčleněna do samostatného zákona) a změnový zákon (zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností), a dále novelizaci zákona o obalech provedenou zákonem č. 545/2020 Sb.

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „NOdpZ“), který nahradil zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „OdpZ“), zdůrazňuje hierarchii odpadového hospodářství (§ 3 odst. 2 NOdpZ) a stanoví požadavek na výklad a použití tohoto zákona v souladu s hierarchií odpadového hospodářství (§ 3 odst. 3 NOdpZ). V rámci uplatňování hierarchie odpadového hospodářství je třeba podle § 3 odst. 4 NOdpZ zohlednit kromě jiného technickou proveditelnost a hospodářskou udržitelnost (vedle zásady předběžné opatrnosti a udržitelnosti). Limitem pro plné respektování dosažení CE, potažmo hierarchie oběhového hospodářství, je poměrování environmentálních cílů se sociální únosností a ekonomickou přijatelností (§ 1 odst. 1 NOdpZ).

K předcházení vzniku odpadu by mělo přispět zakotvení povinnosti každého předcházet při své činnosti vzniku odpadu, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti (viz § 12 odst. 1 NOdpZ). Obecná prevenční povinnost, která navazuje na předchozí právní úpravu (OdpZ), má však pouze deklaratorní povahu.^{65, 66}

NOdpZ dále podrobněji rozvádí povinnost právnických nebo podnikajících fyzických osob jako výrobců omezit vznik odpadů z výrobků, minimalizovat nebezpečné odpady, resp. maximalizovat možnost využití odpadů (§ 12 odst. 2 NOdpZ). Jedná se o povinnosti dále konkretizované pro jednotlivé odpadové toky (výrobky s ukončenou životností, obalové odpady) upravené zvláštními zákony (zákon č. 542/2020 Sb., zákon č. 477/2001 Sb.).

(25%). Blíže viz výroční shrnutí <https://www.ekokom.cz/cz/ostatni/o-spolecnosti/system-eko-kom/vysledky-systemu/vyrocní-shrnutí> [7. 2. 2021].

⁶⁵ Prevenční povinnost se konkretizuje ve specifických oblastech jako jsou obaly, elektrická a elektronická zařízení, baterie a akumulátory a autovraky, blíže viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, op. cit., s. 429.

⁶⁶ V těchto opatřeních se navazuje na předchozí právní úpravu, viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, op. cit., s. 429., JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*, op. cit., s. 459.

Specificky se NODpZ zabývá nakládáním s kompostem.⁶⁷ Kompost může každý využít v rámci své činnosti nebo jej předat v souladu se zákonem o hnojivech. Přitom musí být zajištěno, že během kompostování nedojde k ohrožení životního prostředí nebo zdraví lidí (§ 12 odst. 3 NODpZ).

Dále je výslovně řešena možnost opětovného použití movité věci k původnímu účelu, a to též ve vztahu k systému nakládání s komunálním odpadem (§ 12 odst. 3 a 4 NODpZ). Předmětné ustanovení má vyjasnit postavení „re-use“ center.

Evropské recyklační cíle pro komunální odpad a cíl pro skládkování komunálního odpadu jsou upraveny v příloze č. 1 NODpZ.⁶⁸ Česká právní úprava doplňuje limit 25 % energetického využití komunálního odpadu, který pokrývá zbývající kapacitu pro využití komunálního odpadu.⁶⁹

Dosažení recyklačních cílů má být zajištěno prostřednictvím povinností uložených obcím. Obce jsou nově povinny plnit tzv. separační cíle. Musí zajistit, aby odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily v kalendářním roce 2025 alespoň 60 %, v kalendářním roce 2030 alespoň 65 % a v kalendářním roce 2035 alespoň 70 % z celkového množství komunálních odpadů, kterých je v daném kalendářním roce obec původcem. Obce však nejsou přímo odpovědné za míru reálné recyklace komunálního odpadu.⁷⁰ Za účelem zlepšení třídění jsou obce povinny určit místa pro oddělené soustředování komunálního odpadu, a to alespoň nebezpečného odpadu, papíru, plastů, skla, kovů, biologického odpadu, jedlých olejů a tuků a nově (oproti OdpZ) od 1. ledna 2025 rovněž textilu (§ 59 NODpZ).

Nástrojem pro dosažení stanovených cílů má být poplatek za ukládání odpadů na skládku.^{71,72} NODpZ využívá postupného zvyšování skládkovacího poplatku za ukládání využitelného odpadu. Tento poplatek se z původní částky 500,- Kč

⁶⁷ Přičemž tak činí v rámci opatření pro předcházení vzniku odpadu: „Každý může kompostovat biologicky rozložitelný materiál vznikající při jeho činnosti jako předcházení vzniku odpadu, pokud vzniklý kompost použije v rámci své činnosti nebo jej předá v souladu se zákonem o hnojivech a pokud během kompostování nedojde k ohrožení životního prostředí nebo zdraví lidí.“ „Kompost, který osoba nepoužije v rámci své činnosti nebo jej nepředá v souladu se zákonem o hnojivech, je odpadem.“ (§ 12 odst. 3 NODpZ).

⁶⁸ Konkrétně jde o cíle dosáhnout úrovně recyklace komunálního odpadu v roce 2025 v míře nejméně 55 %, dále 60 % v roce 2030 a 65 % v roce 2035. Dalším cílem je snížit podíl skládkování komunálního odpadu na maximálně 10 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů v roce 2035.

⁶⁹ Toto množství může být navýšeno, pokud je dosaženo vyššího snížení skládkování komunálního odpadu oproti stanovenému cíli.

⁷⁰ Vytríděním 70 % komunálního odpadu v roce 2035 by mělo být zajištěno, že Česká republika v témže roce splní evropský „recyklační“ cíl ve vztahu ke komunálnímu odpadu 65 %.

⁷¹ Dále je použito spojení „skládkovací poplatek“, a to pouze ve vztahu k dílčímu základu poplatku za ukládání odpadů na skládku za využitelný odpad.

⁷² Zvýšení skladovacího poplatku doporučila ČR Evropská komise, k vývoji zakotvení skládkovacího poplatku viz též: SNOPOKOVÁ, T. Úlevy na poplatek za uložení odpadů na skládku. *Odpadové fórum*. 2020, č. 4, s. 12.

(v roce 2020) zvyšuje na 800,-Kč/t v roce 2021, a dále až na 1850,-Kč/t v roce 2029 a 2030.^{73, 74}

Poplatek za skládkování sám o sobě může sloužit jako vhodný ekonomický nástroj, a to v duchu filozofie „netřídíš, skládkuješ, zaplatíš“.⁷⁵ Nicméně nepřináší přímou podporu vytváření vhodné recyklační infrastruktury.

NOdpZ upravuje zákaz od 1. ledna 2030 ukládat na skládky tzv. využitelné odpady.⁷⁶ Toto opatření se týká všech odpadů, neznamena však absolutní zákaz skládkování.⁷⁷ Jelikož OdpZ stanovil obdobný zákaz již k roku 2024, došlo tak prakticky k posunu zákazu skládkování využitelných odpadů v ČR o 6 let.

⁷³ Zvyšuje se též částka za uložení zbytkových odpadů, a to postupně z 500,-Kč/t v roce 2021 na 800,-Kč/t v roce 2030 a letech následujících.

⁷⁴ Obce mohou uplatnit tzv. slevu na skládkovném (§ 157 NOdpZ ve spojení s přílohou č. 12 NOdpZ). Obce mohou do dosažení určité hmotnosti komunálního odpadu v daném roce zahrnout využitelný odpad do dílčího základu poplatku za ukládání komunálního odpadu. Hraniční množství komunálního odpadu se vypočte jako násobek počtu obyvatel obce a stanoveného množství komunálního odpadu za osobu. V roce 2021 to bude 200 kg na obyvatele. Dále se bude každoročně o 10 kg snižovat až na 120 kg v roce 2029. Sleva představuje možnost určité úlevy v situaci, kdy na obce dopadají jednotné cíle, aniž by byla jakkoliv zohledněna jejich výchozí individuální situace. Z praxe však zaznívá obava před zneužitím zavedené slevy. Viz rozhovor s Martinou Vrbovou pro Časopis Odpady: Místo řešení, co s odpady, se u nás stále čeká na Godota, <https://www.odpady-online.cz/casopis-odpady-misto-resi-ni-co-s-odpady-se-u-nas-stale-ceka-na-godota/> [6. 2. 2021].

⁷⁵ Z rozhovoru s Martinou Vrbovou pro Časopis Odpady: Místo řešení, co s odpady, se u nás stále čeká na Godota, <https://www.odpady-online.cz/casopis-odpady-misto-resi-ni-co-s-odpady-se-u-nas-stale-ceka-na-godota/> [6. 2. 2021].

⁷⁶ Jedná se o odpady s určitou minimální výhřevností, s nadlimitní hodnotou parametru biologické stability AT4 a dále ty, které je za stávajícího stavu vědeckého a technického pokroku možné účelně recyklovat, viz § 40 odst. 1 NOdpZ.

⁷⁷ Kromě toho provozovatel skládky nesmí na skládku ukládat vybrané odpady vyjmenované v ustanovení § 41 odst. 3 NOdpZ:

- a) výrobky s ukončenou životností a dále výstupy z jejich úpravy, jejichž výhřevnost v sušině je vyšší než 6,5 MJ/kg,
- b) biologicky rozložitelný odpad a výstupy z jeho úpravy nebo zpracování, s výjimkou
 1. odpadu s menšinovým podílem biologicky rozložitelné složky, nebo
 2. výstupů z úpravy nebo zpracování biologicky rozložitelného odpadu, které není možné zpracovat jiným způsobem,
- c) odpady, které mohou mít při vzájemném smísení negativní vliv na životní prostředí,
- d) odpad, který může mít při uložení na skládku negativní dopad na životní prostředí nebo zdraví lidí,
- e) odpad, jehož míšitelnost, nebezpečné vlastnosti a obsah škodlivých látek ve vodném výluhu a v sušině odpadu neumožňují jeho uložení na žádnou ze skupin skládek,
- f) odpad, který nebyl upraven v souladu s postupem stanoveným vyhláškou ministerstva, s výjimkou inertního odpadu, u kterého je úprava technicky neproveditelná, a odpadu, u něhož ani úpravou nelze dosáhnout snížení jeho objemu nebo snížení nebo odstranění jeho nebezpečných vlastností, a

V optimálním případě by měl separovaný komunální odpad směřovat do recyklačních technologií. Pokud však v roce 2030 nebude existovat dostatečná infrastruktura, bude nutné zvážit jiný způsob využití odpadu, a to při respektování jednotlivých ustanovení NOdpZ.⁷⁸

S ohledem na dosavadní rozložení poměru mezi skládkováním, recyklací a energetickým využitím komunálního odpadu v ČR je zřejmé, že bude muset dojít k zásadnímu navýšení infrastrukturní kapacity a zpracovatelských struktur. Měly by však být navyšovány takové kapacity, které nepovedou ke vzájemné konkurenci způsobů nakládání s odpady při odklonu od skládkování na úkor dodržení hierarchie odpadového hospodářství. Zásadním způsobem by měla být doplněna infrastruktura k opětovnému použití, pro opravy, přestavby, sdílení a další opatření v rámci naplňování širšího konceptu CE.^{79, 80}

Pokud jde infrastrukturu, zahraniční zkušenosti varují před nadbytečnými kapacitami pro energetické využití komunálního odpadu („ZEVO“).⁸¹ Např. v Německu se jeví jako problematické to, že velké množství hodnotného, tedy ještě jinak využitelného odpadu (který má potenciál jít do recyklace), končí v zařízení

g) výstup z úpravy směsných komunálních odpadů, pokud je jeho výhřevnost v sušině vyšší než 6,5 MJ/kg nebo překračuje limitní hodnotu parametru biologické stability AT4 stanovenou v příloze č. 10 k tomuto zákonu.

⁷⁸ Podle § 35 odst. 3 NOdpZ platí: „Odděleně soustředované komunální odpady vhodné k opětovnému použití nebo recyklaci, zejména papír, plasty, sklo, kovy, textil a biologický odpad, nesmí být předány ke spalování v zařízení na energetické využití odpadu, s výjimkou odpadu vznikajícího při jejich zpracování, který splňuje kritéria stanovená vyhláškou ministerstva, tak, aby spalování takto vzniklých odpadů v zařízení na energetické využití odpadu přinášelo nejlepší výsledek z hlediska životního prostředí v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.“ Kromě toho „Odděleně soustředované komunální odpady vhodné k opětovnému použití nebo recyklaci, zejména papír, plasty, sklo, kovy, textil a biologický odpad nesmí být předány ani k odstranění, s výjimkou odpadu vzniklého při jejich zpracování“ (§ 36 odst. 3 NOdpZ), ledaže jde o odpad s nízkou výhřevností (pod 6,5 MJ/kg) a splňuje kritéria stanovená vyhláškou Ministerstva životního prostředí, podle kterých odstranění takto vzniklého odpadu přinese nejlepší výsledek z hlediska životního prostředí v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.

⁷⁹ V SPŽP 2030 – 2050 se uvádí, že: „Opravy, renovace, repase apod. výrobků mohou přispět ke snížení těžby přírodních zdrojů a produkci odpadů až o 80 % ve srovnání s výrobou stejného množství nových výrobků. Omezení těžby a zpracování surovin a s tím související eliminace dopravy mohou vést k úsporám energie až o 50 %. Viz SPŽP 2030 – 2050, s. 140.

⁸⁰ Evropská komise se v dokumentu „The role of waste-to-energy in the circular economy“ zabývá rolí energetického využití zbytkového odpadu. Poukazuje na to, že je třeba vždy zvážit možnosti využití materiálu ve vyšších úrovních odpadového hospodářství a zabránit nadměrným kapacitám pro jiné využití, resp. upřednostnit opatření v úrovni předcházení vzniku odpadu, viz <https://ec.europa.eu/environment/waste/waste-to-energy.pdf> [7. 2. 2021].

⁸¹ Spalování komunálního odpadu ve smyslu energetického využití musí splňovat zákonem stanovená kritéria energetické účinnosti (§ 35 odst. 2 NOdpZ ve spojení s přílohou č. 7 NOdpZ).

pro energetické využití odpadu.⁸² V českém prostředí se střetávají názory, že zákaz skládkování ZEVO vyžaduje⁸³ (a to souběžně vedle recyklace, s tím odůvodněním, že bez ZEVO se odpadové, resp. oběhové hospodářství neobejde), s postojem, že výstavba nových ZEVO jde proti požadavkům zelené transformace ekonomiky.^{84,85} Energetické využívání odpadu je vnímáno též jako příspěvek k řešení dopadů klimatické změny ve smyslu náhrady za uhlí.

Pokud jde o požadavky na vstupní materiál (odpad) určité kvality pro ZEVO, je třeba vzít v úvahu, možné vyšší nároky na přepravu odpadu do ZEVO, pokud jde o dopravní vzdálenosti.⁸⁶

Při zvažování vhodného způsobu využití komunálního odpadu mohou hrát roli též limity v separaci komunálního odpadu, které jsou logistické, odbytové, ekonomické i sociologické, a dále to, že separace neeliminuje zbytkový směsný komunální odpad, který vždy bude nutné nějakým způsobem zpracovat.⁸⁷

⁸² NELLES, M., GRÜNES, J. a MORSCHECK, G. Waste Management in Germany – Development to a Sustainable Circular Economy? *Procedia Environmental Sciences*. 2016, č. 35, s. 14.

⁸³ Např. <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/benon-travnicek-zakaz-skladkovani-se-blizi-a-nove-spalovny-odpadu-nikde> [7. 2. 2021].

⁸⁴ Viz např. https://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2020/10/narodni_plan_obnovy_pripominky_k_vladnimu_navrhu_9.10.2020.pdf [7. 2. 2021].

⁸⁵ Pokud jde o požadavky na vstupní materiál (odpad) určité kvality pro ZEVO, je třeba vzít v úvahu, že uvedené technologie vyžadují odpad určité kvality. Je pravděpodobné, že složení komunálního odpadu neumožní ani v budoucnosti plnou recyklaci. Nicméně objem a kvalita komunálního odpadu pro energetické využití se může měnit s ohledem na změny ve výrobním a spotřebitelském řetězci v rámci CE (při využití postupů produkt jako služba, sdílení věcí, opětovné použití, v režimu rozšířené odpovědnosti výrobců, ekomodulace atd.).

⁸⁶ V tomto směru je třeba vzít v úvahu environmentální dopady provozu zařízení pro energetické využití komunálního odpadu, pokud jde o související externality ve formě zvýšeného dopravního zatížení. Pokud jde o přeshraniční přepravu odpadů, tato je předmětem úpravy nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů. Národní právní úprava v návaznosti na uvedené nařízení a možnost dovozu odpadu za účelem energetického využití nebo odstranění stanoví zejména následující: „*Odpad vzniklý v České republice se přednostně odstraňuje v České republice. Odpad vzniklý v České republice se přednostně využívá v České republice, není-li to možné, tak v jiných členských státech Evropské unie.*“ (§ 47 odst. 3 NOdpZ) a „*Přeprava odpadů do České republiky za účelem odstranění je zakázána, s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze. Přeprava odpadu do České republiky za účelem energetického využití ve spalovně komunálního odpadu je zakázána, pokud by v důsledku přeshraniční přepravy musel být odstraněn odpad vznikající v České republice nebo by v důsledku přeshraniční přepravy musel být odpad vznikající v České republice zpracován způsobem, který není v souladu s plány odpadového hospodářství.*“ (§ 47 odst. 4 NOdpZ).

⁸⁷ Z rozhovoru s Martinou Vrbovou pro Časopis Odpady: Místo řešení, co s odpady, se u nás stále čeká na Godota, <https://www.odpady-online.cz/casopis-odpady-misto-reseni-co-s-odpady-se-u-nas-stale-ceka-na-godota/> [6. 2. 2021].

Pro výrobky s ukončenou životností a obalový odpad platí zvláštní pravidla stanovená zákonem č. 542/2020 Sb. a zákonem č. 477/2001 Sb. Není-li v těchto zákonech uvedeno jinak, použije se NOdpZ.

Ve vztahu k výrobkům s ukončenou životností platí povinnost konečných uživatelů odevzdávat je zásadně v režimu zpětného odběru (případně poslednímu prodejci či jiné osobě v souladu se zákonem). Vybraný výrobek se stává odpadem v okamžiku, kdy splňuje definici odpadu podle zákona o odpadech.

Pro odpad z obalů pak platí povinnost zpětného odběru a závazné recyklační cíle. Nové cíle, které se týkají nakládání s obalovým odpadem, by měly být též příspěvkem do struktury obecních systémů odpadového hospodářství. Mělo by dojít k upevnění, případně rozšíření sběrné sítě, jejíž zajištění je nezbytné pro plnění povinností výrobců obalů v recyklaci.

5. Koncept oběhového hospodářství v EU a ČR – závěr a výhledy

Koncept CE jako předmět zkoumání a právní úpravy je teprve na začátku. Postupy na úrovni EU i ČR sice ukazují, že jde o koncept, který má politickou podporu, nicméně otázkou je, zda, kdy a do jaké míry se koncept CE reálně v širším rozsahu promítne do výrobní a spotřební praxe. Myšlenkový koncept CE zásadním způsobem zasahuje do stávajícího konzumního přístupu společnosti, nicméně jeho přínosy se mohou projevit v řadě kritických oblastí. Za účelem jeho širšího prosazení by mělo být základem dalších strategických úvah upřednostnění surovinového managementu před odpadovým hospodářstvím v úzkém slova smyslu. Dále by mělo být podpořeno a zdůrazněno zhodnocení životního cyklu výrobků nejen s ohledem na environmentální externality výrobního procesu, ale též s ohledem na zajištění oběhu výrobků v rámci cyklických procesů.⁸⁸ Nový strategický rámec vycházející z CE nutně přesahuje veřejnoprávní regulaci na úseku

⁸⁸ Tzv. ekomodulace je již zohledněna v zákoně č. 542/2020 Sb. Podle jeho § 3 odst. 2 písm. q) se „ekomodulací rozumí zohlednění dopadu vybraného výrobku na životní prostředí, zejména jeho trvanlivosti, opravitelnosti, opětovné použitelnosti, recyklovatelnosti, obsahu nebezpečných látek a plnění požadavků stanovených jinými právními předpisy, v rámci jeho životního cyklu při určování výše peněžního příspěvku provozovatelem kolektivního systému pro jednotlivý vybraný výrobek nebo soubor podobných vybraných výrobků, hrazeného výrobcem za účelem zajištění plnění povinností zpětného odběru, zpracování a využití nebo odstranění výrobků s ukončenou životností podle tohoto zákona. Pro výrobky, které jsou opakovaně použitelné, na trh nebo do oběhu, budou nižší.“ Obdobně též v zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech) v ustanovení § 2 písm. r) „ekomodulací se rozumí zohlednění dopadu obalu na životní prostředí, zejména jeho opětovné použitelnosti, recyklovatelnosti, obsahu nebezpečných látek a plnění požadavků stanovených jinými právními předpisy, v rámci jeho životního cyklu při určování výše peněžního příspěvku autorizovanou obalovou společností pro jednotlivý obal nebo skupinu podobných obalů, hrazeného osobou uvádějící obal na trh nebo do oběhu za účelem zajištění plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu z obalů podle tohoto zákona“.

nakládání s odpady. Odpadové hospodářství nemá a nemůže mít ambice pojmut koncept sdílení v automobilové dopravě nebo ve využití kancelářských prostor, ale může účinně reagovat na snížení celkové produkce odpadů, resp. na zvýšenou kvalitu výrobků.

Evropský balíček CEP přinesl ve směru naplnění CE závazná kritéria pro zvýšení recyklace komunálního odpadu a odpadu z obalů. V tomto směru by mělo dojít ke zvýšení využitelnosti odpadu v průmyslovém sektoru i v sektoru odpadu z domácností. Opatření na úseku vybraných výrobků s ukončenou životností dále vytvářejí základ pro využitelnost materiálu ve specifických odpadových tocích.

Balíček oběhového hospodářství EU z roku 2018 lze označit za potřebný první krok směrem k CE na daném úseku. Zelená dohoda pro Evropu a Akční plán 2020 tento směr dále rozvíjejí.

Oběhové hospodářství v ČR má podpořit legislativní balíček oběhového hospodářství schválený v závěru roku 2020.⁸⁹ Od 1. 1. 2021 platí nové požadavky pro oblast nakládání s komunálním odpadem. Obcím je nově uloženo plnit tzv. separační cíle. V roce 2025 musí každá obec dosáhnout 55 % separace komunálního odpadu. Role obcí v nakládání s komunálním odpadem je v České republice sice tradiční,⁹⁰ na základě NODpZ se však obce poměrně skokově dostaly do nového postavení.⁹¹

Dále došlo ke zvýšení skládkovacího poplatku za ukládání využitelného odpadu na skládky, a to již pro rok 2021. Od roku 2030 bude platit zákaz skládkování využitelného odpadu, což je důležitý signál pro hledání jiného způsobu nakládání s odpadem ve vyšších úrovních hierarchie odpadového hospodářství.

K naplnění cílů EU, které jsou spojené s recyklací (nikoliv separací), je nezbytná dostatečná a vhodná infrastruktura pro nakládání s komunálním odpadem.

⁸⁹ Na tomto místě lze připomenout, že sběr využitelných surovin je v ČR v podstatě tradiční součástí života obyvatel. Blíže viz Černík, B. *Právní úprava využívání odpadů v ČR v historických souvislostech* [online] 2009. Dostupné z [www: <https://www.tretiruka.cz/news/pravni-uprava-vyuzivani-odpadu-v-cr-v-historickych-souvislostech/>](https://www.tretiruka.cz/news/pravni-uprava-vyuzivani-odpadu-v-cr-v-historickych-souvislostech/) [30. 1. 2021].

⁹⁰ K postavení obcí při nakládání s komunálním odpadem v historických souvislostech viz SNOPOKOVÁ, T. *Role obce při nakládání s komunálním odpadem – od zákona č. 238/1991 Sb. k oběhovému hospodářství*. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 797-803.

⁹¹ K postavení obcí je třeba připomenout, že výchozí pozice každé obce je odlišná. Míra potřebných kroků k dosažení separačních cílů bude též odlišná. Větší města mohou být na jedné straně ve výhodě, když mohou teoreticky plánovat a budovat celou infrastrukturu pro naplnění CE včetně zohlednění dalšího vývoje v oblasti technologií. Menší obce budou odkázány spíše na řešení nakládání s odpady v rámci svazků. Na druhé straně menší obce mohou rychleji zavést např. sběr tříděného odpadu v systému door-to-door a tím zvýšit objem odpadu k dalšímu využití, primárně k recyklaci.

NODpZ však (kromě skládkovacího poplatku, který ale primárně zajišťuje pouze odklon od skládkování) nemá zvláštní nástroje pro vytvoření poptávky po recyklovaných výrobcích. Může se tak stát, že obce sice splní stanovené cíle, ale pro vytríděný odpad nebude dostatečný odbyt ve vyšších úrovních hierarchie odpadového hospodářství.

S ohledem na zvýšené požadavky na recyklaci a využití druhotných surovin by bylo vhodné doplnit nový právní rámec odpadového hospodářství o další (ekonomickou) podporu. Tato podpora by měla směřovat do materiálového využití komunálního odpadu, do inovativních řešení a technologií upřednostňujících oběhové výrobní postupy. Další opatření by měla podpořit přímo odbyt recyklovaných výrobků.⁹²

⁹² Na úseku veřejných zakázek došlo s účinností od 1. 1. 2021 ke změně postupů podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Do tohoto zákona byla doplněna povinnost veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací. Environmentálně odpovědné zadávání zohledňuje environmentální hlediska spojená s veřejnou zakázkou (dopady na životní prostředí apod.). S podporou infrastruktury pro prevenci a recyklaci odpadů počítá např. Operační program pro životní prostředí 2021–2027.

Bibliografie:

BACKES, Ch. *Law for a circular economy*. Utrecht Center for Water, Oceans and Sustainability Law, Eleven International Publishing, 2017, s. 70. ISBN 978-94-6274-722-7.

ČERNÍK, Bohumil. *Právní úprava využívání odpadů v ČR v historických souvislostech. Právní úprava využívání odpadů v ČR v historických souvislostech* [online]. 2009, Dostupné z [www: <https://www.tretiruka.cz/news/pravni-uprava-vyuzivani-odpadu-v-cr-v-historickych-souvislostech/>](https://www.tretiruka.cz/news/pravni-uprava-vyuzivani-odpadu-v-cr-v-historickych-souvislostech/).

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 678. ISBN: 978-80-7400-338-7.

FABŠÍKOVÁ, Tereza. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2019, č. 3, s. 69-74. ISSN: 03230619.

Ellen Mac Arthur Foundation,. *Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition*, 2015, [online]. Dostupné z [www: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition>](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition).

Ellen Mac Arthur Foundation. *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate* 2019, [online]. Dostupné z [www: <www.ellenmacarthurfoundation.org/publications>](http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications).

GEISSDOERFER, Martin, SAVAGET, PAaulo, BOCKEN, Nancy M. P. a HULTINK, Erik Jan. The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*. 2017, č. 143, s. 757-768. ISSN: 0959-6526.

HANZLÍK, Viktor, JAVŮREK, Vít, SMEETS, Bram, SVOBODA, Daniel. *Klimaticky neutrální Česko. Cesty k dekarbonizaci ekonomiky, 2020*, [online]. Dostupné z [www: <https://www.mckinsey.com/cz/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization_report_cz_vf.pdf>](https://www.mckinsey.com/cz/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization_report_cz_vf.pdf).

HUGHES, Richard. The EU Circular Economy Package – Life Cycle Thinking to Life Cycle Law? *Procedia CIRP*. 2017, č. 61, s. 10-16. ISSN: 2212-8271.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 621. ISBN: 978-80-210-8041-6.

KAZA, Silpa; YAO, Lisa C.; BHADA-TATA, Perinaz VAN WOERDEN, Frank; URBAN DEVELOPMENT; WASHINGTON, DC: WORLD BANK. © WORLD BANK. [HTTPS://OPENKNOWLEDGE.WORLDBANK.ORG/HANDLE/10986/30317](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317) LICENSE: CC BY 3.0 IGO. What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Washington, DC: World Bank. © World Bank, 2018, s. 272. ISBN: 978-1-4648-1329-0.

KIRCHHERR, Julian, REIKE, Denise a HEKKERT, Marko. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*. 2017, č. 127, s. 221-232. ISSN: 0921-3449.

NELLES, M., GRÜNES, J. a MORSCHECK, G. Waste Management in Germany – Development to a Sustainable Circular Economy? *Procedia Environmental Sciences*. 2016, č. 35, s. 6-14. ISSN: 1878-0296.

PRIETO-SANDOVAL, Vanessa, JACA, Carmen a ORMAZABAL, Marta. Towards a consensus on the circular economy. *Journal of Cleaner Production*. 2018, č. 179, s. 605-615. ISSN: 0959-6526.

REIKE, Denise, VERMEULEN, Walter J. V. a WITJES, Sjors. The circular economy: New or Refurbished as CE 3.0? — Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options. *Resources, Conservation and Recycling*. 2018, č. 135, s. 246-264. ISSN: 0921-3449.

RITZÉN, Sofia a SANDSTRÖM, Gunilla Ölundh. Barriers to the Circular Economy – Integration of Perspectives and Domains. *Procedia CIRP*. 2017, č. 64, s. 7-12. ISSN: 2212-8271.

SNOPKOVÁ, Tereza. *Role obce při nakládání s komunálním odpadem – od zákona č. 238/1991 Sb. k oběhovému hospodářství*. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽAN-KOVÁ, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 863 s. ISBN 978-80-7380-828-0.

SNOPKOVÁ, Tereza. Úlevy na poplatku za uložení odpadů na skládku. *Odpadové fórum*. 2020, č. 4, s. 12-13. ISSN: 1212-7779.

WAUTELET, Thibaut. The Concept of Circular Economy: its Origins and its Evolution. 2018, Working Paper; dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/322555840_The_Concept_of_Circular_Economy_its_Origins_and_its_Evolution

O autorce:

Autorka je vědeckým pracovníkem Ústavu státu a práva AV ČR a je členkou České společnosti pro právo životního prostředí.

Kontaktní adresa: tereza.snopkova@ilaw.cas.cz

Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci premie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

WASTE MANAGEMENT IN THE EU AND THE CZECH REPUBLIC—ON THE WAY TO A CIRCULAR ECONOMY

Summary

The European Union called for the need to change the current model of production and consumption. From the linear model it seeks to move to the circular economy model. In this model traditional “take-make-use-dispose” approach is replaced by a reduction in input raw materials, a product durability, reusability, upgradability and reparability and waste reduction. The EU “circular economy package” adopted in 2018, brings specific requirements in the area of waste management. It requires an increase in recycling and a reduction in landfilling. The Czech legislation, following EU scheme, took into account the requirements of the circular economy in the “waste package” approved in December 2020.

The research for this article has been supported within the Lumina quaeruntur award of the Czech Academy of Sciences for the project „Climate law“ conducted at the Institute of State and Law.

Klíčová slova:

Cirkulární ekonomika, oběhové hospodářství, nakládání s opady, udržitelnost, balíček oběhového hospodářství

Key words:

Circular economy, waste treatment, sustainability, circular economy package



ZAVEDENÍ DANĚ Z PLASTŮ?

*Mgr. Adam Novák***Úvodem¹**

Dne 21. 7. 2020 schválila Evropská rada dokument, na jehož základě by mělo dojít od 1. 1. 2021 k zavedení celoevropské „daně“ za nerecyklované plastové obaly ve výši 800 EUR za tunu takového odpadu². Tento dokument byl přitom vydán v souvislosti s nezbytností financovat opatření spojená s pandemií onemocnění COVID-19 a plánem podpory masivních investic ze strany Evropské unie, a to jak z veřejných tak soukromých zdrojů.³ Závěry Evropské rady rovněž obsahují pravidlo, že z důvodu snížení dopadů na méně vyspělé státy Evropské unie je odvod zastropován na 3,8 EUR na hlavu za rok. Bohužel další bližší informace k tomuto odvodu do evropského rozpočtu v současné době nejsou a finální přijetí tohoto odvodu bude ještě muset schválit Evropský parlament a Evropská komise v rámci tzv. dialogu.⁴

S ohledem na to, že by výše uvedená daň z nerecyklovaných plastů měla platit již od 1. 1. 2021, tedy v podstatě pouze za několik málo měsíců, je poměrně překvapivé, že k plánované dani je zatím tak málo informací. Ze závěrů Evropské rady totiž pouze vyplývá, že daň by do rozpočtu EU měly platit členské státy a nikoliv producenti, distributoři či spotřebitelé, jako je u daní běžné. Je tedy zřejmé, že výše odvodu členskými státy bude záviset na tocích předmětných plastových odpadů v rámci samotných členských států a zejména pak na tom, jak bude s tímto plastovým odpadem dále nakládáno – nebude tedy záležet pouze na míře jeho vytrídění. Lze tak předpokládat, že tento způsob úhrady za nerecyklované plastové obaly donutí členské státy k zavedení opatření, která budou omezovat produkci plastových obalů, které se nedaří recyklovat poté, co se stanou plastovým odpadem (je možné, že některé státy přistoupí např. k zavedení spotřební daně z takových plastů). Z pohledu toků plastového odpadu bude také nutné určit, co se ještě považuje za recyklaci a co již za pouhé jiné využití plastového odpadu.

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci projektu financovaného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt č. 362120 a dále v rámci vědeckého projektu Univerzity Karlovy SVV č. 260 492 s názvem Udržitelný rozvoj a další mimoprávní faktory tvorby, interpretace a aplikace soukromého práva.

² Evropská rada: Conclusion from special meeting of the European Council (17, 18,19, 20 and 21 July 2020), EUCO 10/20. CO EUR 8, CONCL 4 ze dne 21. 7. 2020.

³ Bod A2 Conclusion from special meeting of the European Council (17, 18,19, 20 and 21 July 2020), EUCO 10/20. CO EUR 8, CONCL 4 ze dne 21. 7. 2020.

⁴ Stav k 30. 10. 2020.

Evropská daň

Jedná se ovšem v daném případě vůbec o evropskou daň? Co se vůbec považuje za daň?

Za daň se obecně v českém právním systému považuje povinná platba, která plyne do rozpočtu autority, která tuto povinnost vyhlásila, a to aniž by za tuto platbu bylo poskytnuto nějaké protiplnění. Rovněž se daň vyznačuje neúčelovostí, tedy použití prostředků získaných z daní není vázáno na žádný konkrétní účel. Toto ostatně odlišuje daň od poplatku, který je ve většině případů vázán pro určitý účel, např. ochranu životního prostředí.⁵ Jsou ovšem termíny daň a poplatek chápány stejně i v rámci evropského práva? Dle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské Unie (dále jen „SDEU“) je nutné pojmy daň, odvody a poplatky od sebe odlišovat dle objektivních hledisek a nikoliv dle jejich kvalifikace v právu členské země.⁶ Z toho ovšem vyplývá, že česká právní nauka v tomto směru není příliš použitelná a je nutné hledat odpovědi přímo v evropském právu.

Obecně není termín „evropské daně“ jednotně užíván a někdy jsou jako evropské daně chápány pouze vlastní prostředky Evropské unie dle čl. 311 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), které jsou přímo ze strany Evropské unie vytvářeny, vybírány orgány EU a plynou do rozpočtů EU.⁷ Alternativně jsou ovšem za „evropské daně“ považovány i prostředky vybírané na základě směrnice určené k harmonizaci právních předpisů členských států, a to ať už jdou nejprve do rozpočtů členských států nebo přímo do rozpočtů EU.⁸

Jak z výše uvedeného vyplývá, daň z nerecyklovaných plastů tak bude zřejmě „daní“ spíše spadající do druhé definice, neboť se bude jednat o odvod členských států do rozpočtu Evropské Unie, který bude součástí vlastních finančních zdrojů Evropské unie. Z toho lze předpokládat, že takový odvod pak bude spíše motivovat členské státy k zavedení své vlastní daně z plastových obalů, které lze dále špatně zpracovávat a ke kterým existuje nějaká jednoduše využitelná alternativa. Dalším možným efektem je migrace výrobců plastových obalů do členských států, kde budou tyto daně nejnižší (např. z důvodu vyrovnání jiným druhem daní).

Je ovšem vůbec možné, aby se Evropská unie rozhodla, že zavede svoji vlastní daň na nerecyklované plastové obaly (které se již nyní snaží omezit prostřed-

⁵ Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol: Finanční právo, 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009, str. 154

⁶ Např. rozsudek SDEU ze dne 13.2.1996, sp. zn. C-197/94 a C-252/94 nebo rozsudek 31. 3. 1992. sp. zn. C-200/90

⁷ Lang Michael (Hrsg.): Europäisches Steuerrecht, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, Band 41, 2018, Videň, ottoschmidt, str. 73

⁸ Lang Michael (Hrsg.): Europäisches Steuerrecht, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, Band 41, 2018, Videň, ottoschmidt, str. 73

nictvím směrnice 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí)? Případně může v budoucnu dojít k přijetí jiné daně týkající se plastů a odpadů z nich? Takové opatření by sice bylo v souladu s Evropskou strategií pro plasty v oběhovém hospodářství,⁹ ale má k přijetí takového opatření Evropská unie vůbec pravomoc?

Pravomoc EU zavést daň nebo poplatek

Pro případné zavedení daně ze strany Evropské unie, ať už týkající se nerecyklovaných plastových obalů nebo jiného plastového odpadu, je nejprve nutné nalézt oprávnění Evropské unie jednat v rámci primárního práva. Toto vychází ze zásady svěřené pravomoci vyjádřené v čl. 5 odst. 1 a 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), dle které může Evropská unie jednat pouze v rámci jí svěřených pravomocí primárním právem a naopak, pokud jí pravomoc svěřena není, tak v tomto směru mohou jednat pouze členské státy. Obecně přitom zavedení nové daně nebo poplatku náleží do kompetence členských států¹⁰. SFEU ovšem obsahuje rovnou dva články, které se zmiňují o zavedení daní – konkrétně se jedná o čl. 113 a čl. 192 SFEU¹¹ a můžou být tak základem pro jednání Evropské unie. Přicházel by některý z těchto článků v úvahu jako základ pro vytvoření daně, ať už u nerecyklovaných plastových obalů nebo jiných plastů? Článek 192 SFEU se nachází v Hlavě XX SFEU, která se věnuje ochraně životního prostředí. Naopak čl. 113 se zase nachází v hlavě týkající se přímo daní.¹²

Článek 113 SFEU

Čl. 113 SFEU v sobě obsahuje základ (pravomoc Evropské unie) pro zavedení nepřímých daní¹³, a to v rozsahu, v jakém je harmonizace těchto daní nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže.

V případě harmonizace se předpokládá, že dochází ke sblížení právních předpisů z důvodu, že v některých členských státech již existují právní úpravy se stejným předmětem a v jiných státech nikoliv, případně jsou tyto právní úpravy do značné míry rozdílné. Otázkou v takovém případě ovšem zůstává, v kolika

⁹ Evropská Komise: SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství, COM/2018/028/final, dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52018D0028>.

¹⁰ Např. Boria, Pietro: Taxation in European Union, Second Edition, 2017, Springer Nature, str. 31 nebo Nerudová, D.: Daňová politika v Evropské unii, Praha, Wolters Kluwer, 2017, str. 9.

¹¹ Nerudová, D.: Daňová politika v Evropské unii, Praha, Wolters Kluwer, 2017, str. 6-7.

¹² Kapitola II Hlavy VII SFEU – Společná pravidla pro hospodářskou soutěž, daně a sblížení právních předpisů.

¹³ Přímou jsou jmenovány daně z obratu a spotřební daně.

členských státech musí daná právní úprava existovat, aby se jednalo o důvod pro přistoupení k harmonizaci ze strany Evropské unie. Stačí k tomu existující úprava pouze v jednom členském státě? Takový výklad důvodů pro harmonizaci by byl zřejmě příliš široký¹⁴ a nelze s ním souhlasit. Stačí tedy právní úprava jednoho předmětu daně ve dvou členských státech? Judikatura SDEU k tomuto názoru zřejmě směřuje, byť v současné době dostupné rozhodnutí SDEU se týkalo harmonizace právních předpisů členských států dle čl. 114 SFEU, tedy harmonizace právních předpisů v nedaňové oblasti.¹⁵

Rozhodující otázkou u tohoto článku SFEU tedy je, zda existují v současné době alespoň ve dvou členských státech předpisy týkající se daně z plastů či plastových obalů?

Pokud bychom se zaměřili na plastové tašky, tak daně či poplatek za jejich používání jsou poměrně rozšířené a členskými státy relativně dlouho užívané. Např. Dánsko zavedlo daň z plastových tašek už v roce 1993.¹⁶ Dalšímu rozšíření podobných opatření ostatně zřejmě značně napomohla i Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/720, kterou se mění směrnice 94/62/ES, pokud jde o omezení spotřeby lehkých plastových nákupních tašek, která požadovala výrazné snížení spotřeby lehkých plastových tašek, byť přímo nevyžadovala zavedení daně nebo poplatku za jejich používání. Na druhou stranu daň (nebo poplatek) z jiných druhů jednorázových plastových výrobků nebo nerecyklovaných plastů již tak obvyklé nejsou, resp. nejsou mezi členskými státy EU skoro vůbec k nalezení¹⁷. Pokud ovšem není taková daň již zavedena alespoň v některých členských státech, nelze použít čl. 113 SFEU pro její zavedení formou harmonizace daňových předpisů členských států. Nelze se přitom přiklonit k názoru, že by k zavedení daně ze všech nerecyklovaných plastových obalů šlo jako základ použít pouze daňovou či poplatkovou právní úpravu týkající se pouze lehkých plastových tašek. Lze tedy shrnout, že čl. 113 SFEU nelze použít jako základní kámen pro zavedení odvodu či daně za nerecyklované plastové obaly či jiné plastové odpady.

Článek 192 odst. 2 písm. a) SFEU

Jak již bylo zmíněno výše, další možností je aplikace čl. 192 odst. 2 písm. a) SFEU. Dle tohoto ustanovení může Rada EU zvláštním legislativním postupem (Rada EU musí rozhodnout jednomyslně) a po konzultaci s Hospodářským a so-

¹⁴ Feurich, K.: Plastik als Rechtsproblem, Mohr Siebeck, Tubigen, 2020, str. 93.

¹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13.7.1995, sp. zn. C-350/92, bod 34.

¹⁶ <http://www.earth-policy.org/mobile/releases/update123>.

¹⁷ Pouze v rámci Dánska lze nalézt daň na jednorázové nádoby – Jacques Hoffenberg: Eco-taxes on packaging in Denmark, dostupné na https://www.acrplus.org/images/pdf_event/Jacques-Hoffenberg_Eco-taxes-on-packaging.pdf.

ciálním výborem a Výborem regionů přijmout předpisy především fiskální povahy, které povedou k dosažení cílů uvedených v čl. 191 SFEU, tedy zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů, podpoře opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí.

Princip suverenity členských států při zavádění daňových nebo poplatkových opatření je v tomto případě zachován právě díky výše uvedenému zvláštnímu legislativnímu postupu, kdy s tímto opatřením musí souhlasit všechny členské země. Zároveň by dle čl. 192 odst. 2 písm. a) SFEU mělo být dodrženo, že prvotním cílem tohoto opatření není „naplnění“ rozpočtu Evropské unie, ale ochrana životního prostředí.¹⁸ Toto by se mohlo v budoucnu ukázat jako problematické, a to s ohledem na deklarovaný cíl a důvod k zavedení odvodu z nerecyklovaných plastových obalů – jedním z cílů je právě získání finančních prostředků pro restartování evropské ekonomiky. Pokud bychom ovšem od tohoto kritéria odhlédli, lze dovodit, že zavedení daně za nerecyklované plastové obaly či jiné plastové odpady s cílem omezit jejich spotřebu, je bezpochyby možné podřadit pod cíle uvedené v čl. 191 SFEU.

Kdo bude příjemcem daně/odvodu z nerecyklovaných plastových obalů není nutné blíže rozebírat, neboť z dokumentu schváleného Evropskou radou jasně vyplývá, že se jedná o změnu rozdělení vlastních prostředků určených dle čl. 311 SFEU.¹⁹ V případě jiné budoucí daně/odvodu z plastových odpadů lze uvažovat opět o EU jako příjemci, případně o jiných příjemcích v rámci členských států, a to podle ochoty členských států svěřit EU další prostředky.

Je Evropská unie v přijímání takového opatření nějak omezena?

Čl. 192 SFEU patří mezi tzv. sdílené pravomoci²⁰ a je tak nutné, aby Evropská unie při jeho uplatňování dbala na princip subsidiarity.²¹ Z toho vyplývá, že Evropská unie může jednat pouze tehdy a do té míry, pokud zamýšleného cíle nemůže být dosaženo členskými státy na úrovni ústřední, regionální nebo lokální, ale spíše ho z důvodu rozsahu nebo účinků může být lépe dosaženo na úrovni Evropské unie. Zároveň přitom musí Evropská unie dbát i principu proporcionality vyjádřeného v čl. 5 odst. 1 a odst. 4 SEU.

¹⁸ Lang Michael (Hrsg.): *Europäisches Steuerrecht*, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, Band 41, 2018, Viedeň, ottoschmidt, str. 90.

¹⁹ V současné době jsou vlastní prostředky Evropské unie určeny Rozhodnutím Rady ze dne 26. května 2014 2014/335/EU o systému vlastních zdrojů Evropské unie.

²⁰ Čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU.

²¹ Čl. 5 odst. 3 SEU.

Princip subsidiarity

Otázku, zda je možné cíle dosáhnout na úrovni unijní nebo členských států, je nutné posuzovat podle tzv. kvantitativních a kvalitativních kritérií²², kdy tato kritéria, respektive dodržování principu subsidiarity, může přezkoumávat SDEU, pokud jeho porušení namítne některý členský stát či Výbor regionů, pokud má být konzultován (což by byl i tento případ).²³

Samozřejmě je možné namítat, že v daném případě lze najít lepší řešení na úrovni členských států, které by v první řadě měly přijímat daňové a jiné finanční nástroje a omezit tak množství vznikajících jednorázových plastů. S tímto ovšem nelze souhlasit, neboť znečištění plastovým odpadem často přesahuje hranice jednotlivých členských států, a to zejména prostřednictvím řek, které většinou neprotékají pouze jedním státem. Rovněž znečištění pobřežních vod není vázáno na konkrétní státy a plastový odpad se tak působením mořských proudů může poměrně jednoduše přemístit z pobřežních vod jednoho z členských států na pobřeží dalšího členského státu. Naopak s ohledem na množství plastového odpadu ve světových oceánech by bylo na místě zavedení celosvětových opatření. Toto již ovšem princip subsidiarity neřeší a lze shrnout, že prostřednictvím jednání na úrovni Evropské unie by tak došlo k uplatnění opatření alespoň na vyšší úrovni než v rámci jednotlivých států a došlo by k zahrnutí větší oblasti. Dle názoru autora by tak při zavedení daně na jednorázové plasty k zásahu do principu subsidiarity nedošlo.

Princip proporcionality

Jak již bylo výše zmíněno, evropský zákonodárce musí při své činnosti zohledňovat i princip proporcionality. Může tak jednat pouze v rozsahu toho, co je nezbytné a účelné pro dosažení vytčeného cíle. Tento princip by měl stejně jako princip subsidiarity chránit zejména autonomii členských států před přílišným rozpínáním kompetencí Evropské unie.²⁴

V daném případě by přitom bylo těžko dovozovat, zda autonomie členských států byla dotčena, pokud by s takovým opatřením souhlasily všechny členské státy (pro zavedení tohoto opatření je totiž nezbytný zvláštní legislativní postup).

Dle čl. 5 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality se v případě principu proporcionality jedná do určité míry o posouzení „nákladů a výnosů“, které v důsledku přijetí určité právní úpravy nebo opatření vzniknou.

²² Čl. 5 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

²³ Čl. 8 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

²⁴ Např. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. dubna 2018 o výročních zprávách za rok 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě (2017/2010(INI)), bod 3 nebo Scheu, Ch. H.: Princip subsidiarity v právu EU, in ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA I, Nakladatelství Karolinum, 2011, strana 56.

Obecně by mělo být přijímané opatření v rámci principu proporcionality posouzeno třemi kritérii²⁵: vhodností, potřebností a poměřováním veřejných zájmů.

I. Kritérium vhodnosti

V případě posuzování vhodnosti nebo také přiměřenosti opatření by se podle judikatury SDEU mělo zejména posuzovat, jaké dopady daného opatření jsou v době jeho přijetí předvídatelné.²⁶ Pokud předvídatelné nejsou, tak může být opatření považováno za nevhodné, jen pokud bylo vyloženo nesprávně i podle informací dostupných v dané době.²⁷ Je zavedení daně z nerecyklovaných plastů vhodné a přiměřené, respektive může dosáhnout vytyčeného cíle, kterým je snížení množství nerecyklovaných plastů a ochrana životního prostředí? Pokud vyjdeme ze zkušeností se Směrnicí 2015/720 o omezení lehkých plastových nákupních tašek²⁸, tedy že zavedení daně nebo poplatku na lehké plastové nákupní tašky vedlo ke snížení jejich produkce²⁹, tak lze dospět k názoru, že i zavedení daně z nerecyklovaných plastů povede k vytyčenému cíli, tedy snížení jejich množství a kritérium vhodnosti tak bude naplněno. Navíc lze doplnit, že prostřednictvím splnění hlavního cíle, tedy snížení množství produkovaného odpadu, dojde i k naplnění dalších cílů vytyčených Evropskou unií v primárním právu, např. snížení spotřeby ropy a zemního plynu (čl. 21 odst. 2 písm. f) SEU) nebo ochraně biologických mořských zdrojů (čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU).

II. Kritérium potřebnosti

Je zavedení daně z nerecyklovaných plastů potřebné a nezbytné? Existují tady nějaká jiná opatření, která by byla stejně vhodná jako zavedení daně nebo poplatku z nerecyklovaných plastů, která by méně zasahovala do práv občanů a pravomocí členských států?

Jako náhradní řešení oproti zavedení daně nebo odvodu se nabízí různá dobrovolná opatření³⁰, např. používání vratných kelímků na nápoje v rámci společenských akcí a koncertů, či sleva na nápoj, nebo na jídla v případě donesení vlastní krabičky. Těmto opatřením ovšem chybí větší prosaditelnost a zároveň se často vztahují pouze na určitý druh plastu. Z tohoto důvodu pak nezahrnují všechny nerecyklovatelné plasty a nesplňují tak kritérium vhodnosti ve stejné míře jako zavedení daně nebo

²⁵ Alexy, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford, University Press, 2010, strana 66

²⁶ Rozsudek SDEU ze dne 7.2.1973 ve věci C-40/72.

²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 12.7.2001 ve věci C-189/01, bod 84.

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/720, ze dne 29. 4. 2015, kterou se mění směrnice 94/62/ES, pokud jde o omezení spotřeby lehkých plastových nákupních tašek.

²⁹ <https://liberec.rozhlas.cz/rok-bez-igelitek-zdarma-cesi-jich-od-te-doby-spotrebovali-zhruba-o-50-mene-7720735>

³⁰ Feurich, K.: *Plastik als Rechtsproblem*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020, str. 120.

odvodu. Rovněž prosté doporučení ze strany orgánů Evropské unie by zřejmě rovněž nešlo považovat za dostatečné, neboť zde chybí jakákoliv vymahatelnost.

Možností by dále ještě bylo navýšení recyklace³¹, např. prostřednictvím zavedení minimálního množství recyklátu, jako to zavádí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí (dále jen „**Směrnice o jednorázových plastech**“) u PET lahví.³² Je ovšem otázkou, zda by takové omezení pro více druhů plastových výrobků bylo skutečně méně omezující oproti zavedení daně z nerecyklovaných plastů. Zároveň je zřejmé, že zavedení takové povinnosti pro všechny druhy plastů by mohlo vést ke snížení bezpečnosti některých produktů, a to s ohledem na to, že mnohé plasty, které se dostávají na recyklační linky, v sobě obsahují látky, které jsou v současné době považovány za nebezpečné.³³ Naopak zavedení povinnosti minimálního množství recyklátu pouze u vybraných výrobků by zásadním způsobem snížilo účinnost takového opatření. Navíc takové opatření by sice vedlo ke snížení odpadu, který je odstraňován prostřednictvím skládkování nebo spalování, ale nemusel by vést ke snížení celkové spotřeby plastů, protože by nic nedvedlo spotřebitele k omezení jejich konzumu. Toto by ovšem nebylo v souladu s vytčeným cílem, tedy snížení spotřeby plastových výrobků. Rovněž dle hierarchie nakládání s odpady vyjádřené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech mají opatření vést primárně k předcházení vzniku odpadu a nikoliv k jeho recyklaci. Lze tak uzavřít, že přísnější podmínky recyklace by nebyly vhodným prostředkem dle kritéria vhodnosti a je otázkou zda by splnily i kritérium potřeby.

Směrnice o jednorázových plastech v sobě rovněž obsahuje zavedení zálohovacího systému na PET láhve jako doporučené opatření k vyšší vytríděnosti a návratu PET lahví do oběhu. Bylo by takovým prostředkem možné nahradit i daň nebo odvod z nerecyklovaného plastu? Zálohovací systém lze zřejmě považovat za méně zatěžující pro spotřebitele, kteří jsou zatíženi vyššími náklady pouze tehdy, pokud PET láhev nevrátí zpět do obchodu. Lze si ovšem jen těžko představit, že by rozsah záloh mohl dopadnout na všechny nerecyklované plasty stejně jako případná daň nebo odvod. Rovněž zavedení zálohovacího systému nemusí stejně jako opatření k přísnější recyklaci nutně vést k omezení spotřeby plastů. Pokud spotřebitel totiž vrací zálohovanou nádobu zpět do oběhu, tak není žádným způsobem nákladově zatížen a nic jej nemotivuje k omezení jeho spotřeby. Lze tedy shrnout, že ani v tomto případě není kritérium vhodnosti splněno.

³¹ Feurich, K.: Plastik als Rechtsproblem, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020, str. 120

³² Čl. 5 odst. 2 Směrnice 2019/904 (EU)

³³ Petrlík, J., Behnisch, P., DiGangi, J.: Toxic Soup – Dioxin in Plastic Toys, Arnika 2018, str. 6, dostupné na <https://english.arnika.org/publications/toxic-soup-dioxins-in-plastic-toys>

Posledním opatřením, které přichází v úvahu jako méně zasahující do práv subjektů, je zlepšení následného odstraňování plastového odpadu přímo ze životního prostředí jako např. akce Uklidme Česko.³⁴ Toto ovšem nevede k prvotnímu cíli, kterým je předcházení vzniku odpadu.

III. Kritérium poměřování

V rámci kritéria poměřování by mělo dojít k posouzení, zda požadovaný cíl (v daném případě předcházení vzniku odpadu a v důsledku toho zlepšení ochrany životního prostředí) je nadřazen jiným cílům dotčených regulací a chráněných právem.

Jak již bylo řečeno výše, předcházení vzniku odpadů přispívá k ochraně životního prostředí. Ochrana životního prostředí přitom patří mezi základní cíle Evropské unie.³⁵ Rovněž v rámci čl. 191 odst. 1 SFEU se Evropská unie zavazuje k tomu, že bude přispívat k uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů (to je přitom jeden z vedlejších cílů zavedení daně nebo odvodu z nerecyklovaných plastů). Nelze rovněž zapomínat na ochranu biologických a mořských zdrojů,³⁶ které únikem plastového odpadu značně trpí.³⁷ Nejčastěji nacházenými plastovými výrobky na evropských plážích jsou přitom zejména jednorázové plastové výrobky, u kterých málokdy dochází k jejich recyklaci³⁸. Dále také nelze zapomínat na to, že škody vzniklé v oceánech v důsledku úniku plastového odpadu jsou často nevratné (např. po rozpadu plastového odpadu na mikroplasty) či jen velmi těžko odstranitelné (např. prostřednictvím projektů na „úklid moří“).³⁹

Na druhé straně proti těmto cílům stojí zájem na volném pohybu zboží, který je základním pilířem pro evropský volný trh. Nelze přitom pochybovat o tom, že zavedení daně nebo odvodu z nerecyklovaného plastu povede k zatížení výrobců plastových výrobků, jejich distributorů a v důsledku přenašeni nákladů ze strany výrobců nakonec i k nákladovému zatížení spotřebitelů. Lze ovšem namítat, že opatření, kterým bude zavedena daň nebo odvod z nerecyklovaných plastů, nevede k zákazu plastových výrobků, ze kterých vzniká nerecyklovaný plastový odpad, ale pouze k navýšení jejich ceny. Zbývá zde tak prostor pro výběr určité alternativy k danému plastovému výrobku a v případě, že zde dosud dostupná alternativa není, vzniká motivace k jejímu hledání, čímž dochází k podpoře výzkumu vzniku nových technologií.

³⁴ <https://www.uklidmecesko.cz/>

³⁵ Čl. 3 odst. 3 SEU.

³⁶ Čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU.

³⁷ 150 000 – 500 000 tun dle Evropské strategie pro plasty skončí v evropských mořích.

³⁸ Dle Ellen MacArthur Foundation, The new plastics economy, 2016 (https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf) je 95 % hodnoty obalových materiálů ztraceno po prvním použití.

³⁹ <https://theoceancleanup.com/>

Zavedení daně nebo odvodu za nerecyklovaný plastový odpad také odpovídá principu odpovědnosti původce, resp. „znečišťovatel platí“, za vzniklou újmu na životním prostředí, který je zakotven v čl. 191 odst. 2 SFEU. Za problematickou lze v tomto případě označit nejistotu, že daný plastový výrobek skutečně skončí odhozen do životního prostředí. K tomuto problému se ovšem vyjádřil již SDEU a shrnul, že i subjekty, které byly předchozími držiteli výrobku, který způsobil znečištění, mohou být odpovědní za vznik takového znečištění a újmy na životním prostředí.⁴⁰

Ochrana základních práv EU

V souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) musí zavedení celoevropské daně nebo odvodu za nerecyklovaný plastový odpad zachovávat základní práva dle Listiny. Zavedením takové daně přitom mohou být zasažena zejména hospodářská práva subjektů, tedy svoboda podnikání, svoboda volby povolání a právo na vlastnictví. Zároveň dle čl. 52. odst. 1 Listiny mohou být omezení takových svobod a práv stanovena pouze zákonem a musí respektovat podstatu těchto svobod a práv. Zároveň musí být dodržen opět princip proporcionality, tedy tato omezení musí být nezbytná a odpovídat cílům Evropské unie.

Opět lze přitom odkázat na to, že zde není prostředek, který by méně zasahoval do výše zmíněných práv a svobod, a zároveň by byl stejně efektivní jako zavedení odvodu či daně za nerecyklované plasty. Zároveň, jak již bylo zmíněno výše, snížení množství odpadu a předcházení jeho vzniku, resp. ochrana životního prostředí, patří mezi základní cíle životního prostředí.

Závěr

Lze tedy shrnout, že jako možné ustanovení primárního práva jako základ pro zavedení daně z nerecyklovaných jednorázových plastů připadá v úvahu pouze čl. 192 odst. 2 písm. a) SFEU, neboť k použití čl. 113 SFEU zde není dostatečný základ v rámci vnitrostátních daňových předpisů jednotlivých členských států EU.

Dle názoru autora je navíc zavedení případné daně z nerecyklovaných jednorázových plastů v souladu s principem subsidiarity i principem proporcionality, kterými se musí evropský zákonodárce při přijímání svých legislativních aktů řídit. Zavedení takové daně je totiž dle názoru autora schopné snížit množství používaných jednorázových plastů, což povede k vyšší ochraně životního prostředí a zároveň zde není jiné srovnatelné opatření, které by bylo stejně efektivní a zároveň by tolik nezasahovalo do práv členských států a dalších subjektů.

⁴⁰ Rozsudek SDEU ze dne 24.6.2008, sp. zn. C-188/07, bod 77.

Prameny***Právní předpisy***

Smlouva o fungování Evropské unie

Smlouva o Evropské unii

Rozhodnutí Rady ze dne 26.5.2014, 2014/335/EU o systému vlastních zdrojů Evropské unie

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/720, ze dne 29.4.2015, kterou se mění směrnice 94/62/ES, pokud jde o omezení spotřeby lehkých plastových nákupních tašek

Literatura

Feurich, K.: Plastik als Rechtsproblem, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020, ISBN: 978-3-16-159180-8

Alexy, Robert. A Theory of Constitutional Rights. Oxford: Oxford, University Press, 2010

Scheu, Ch. H.: Princip subsidiarity v právu EU, in ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA I, Nakladatelství Karolinum, 2011, ISBN 978-80-246-1947-7

Lang Michael (Hrsg.): Europäisches Steuerrecht, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, Band 41, 2018, Videň, otto schmidt,

Nerudová, D.: Daňová politika v Evropské unii, Praha, Wolters Kluwer, 2017,

Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol: Finanční právo, 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009

Boria, Pietro: Taxation in European Union, Second Edition, 2017, Springer Nature

Další prameny

rozsudek SDEU ze dne 13.2.1996, sp. zn. C-197/94 a C-252/94

rozsudek SDEU ze dne 31.3.1992. sp. zn. C-200/90

rozsudek SDEU ze dne 13.7.1995, sp. zn. C-350/92

rozsudek SDEU ze dne 7.2.1973 ve věci C-40/72

rozsudek SDEU ze dne 12.7.2001 ve věci C-189/01

rozsudek SDEU ze dne 24.6.2008 ve věci C-188/07

Ellen MacArthur Foundation, The new plastics economy, 2016, dostupné na https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf

Evropská Komise: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství, ze dne 16.1.2018, COM/2018/028/final, dostupné na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

Evropská rada: Conclusion from special meeting of the European Council (17, 18,19, 20 and 21 July 2020), EUCO 10/20. CO EUR 8, CONCL 4 ze dne 21.7.2020, dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

Jacques Hoffenberg: Eco-taxes on packaging in Denmark, dostupné na https://www.acrplus.org/images/pdf_event/Jacques-Hoffenberg_Eco-taxes-on-packaging.pdf

Petrlík, J., Behnisch, P., DiGangi, J.:Toxic Soup – Dioxin in Plastic Toys, Arnika 2018, ISBN 978-80-87651-46-9, dostupné na <https://english.arnika.org/publications/toxic-soup-dioxins-in-plastic-toys>

Internetové zdroje

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://theoceancleanup.com/>

<http://curia.europa.eu/>

<https://www.uklidmecesko.cz/>

O autorovi:

Mgr. Adam Novák je interní doktorand Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK.

INTRODUCTION OF THE NEW TAX ON PLASTICS?

Summary

This article deals with the new “tax” on unrecycled plastic packages, which was introduced by the European Council as one of the new financial resources of the European Union and which should be collected from the 1. 1. 2021.

Further deals the author with the question, if the new “tax” on the unrecycled plastic packages is really a tax as it is understood by Czech and European law. Then the author deals with the authority of the EU to introduce such a measure and if there is any suitable article of treaties, which could be used as the legal basis for this measure. In connection with the suitable article of the Treaties is also considered the introduced measure from the view the principle of subsidiarity and proportionality.

Klíčová slova

Daně; odpadové hospodářství; plastový odpad; plastové obaly

Key words

Taxes; waste management; plastic waste; plastic packaging



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

AKTUÁLNÍ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU K PRÁVU NA INFORMACE

JUDr. Ondřej Vícha, Ph. D.

Úvodem

Účelem tohoto příspěvku je poskytnout základní přehled aktuální judikatury Ústavního soudu ČR k právu na informace. Tímto základním právem se Ústavní soud v posledních dvou letech zabýval v několika svých rozhodnutích. Představeny jsou zde vybrané nálezy Ústavního soudu z let 2019 a 2020 týkající se práva na informace, byť i některá jeho rozhodnutí přijatá ve formě usnesení se tohoto práva týkala.¹

Ústavní soud přitom v rámci své rozhodovací praxe vycházel z aplikace obecného práva na informace garantovaného v čl. 17 odst. 1, resp. 5 Listiny základních práv a svobod² (dále též jen „Listina“), které je provedeno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nikoli z jeho konkretizace v rámci práva na informace o životním prostředí specificky garantovaného v čl. 35 odst. 2 Listiny.³ K právu na informace o životním prostředí garantovanému v čl. 35 odst. 2 Listiny, popř. přímo k aplikaci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informa-

¹ Např. usnesení sp. zn. I. ÚS 4158/18 a sp. zn. IV. ÚS 1424/20 (obě k povaze „veřejné instituce“ jako povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), usnesení sp. zn. I. ÚS 436/20 (k zamítnutí žádosti o informace z důvodu vytváření nových informací dle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.) nebo usnesení sp. zn. (k aktivní legitimaci České republiky v řízení o odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. v souvislosti s poskytnutím informací o hospodaření obce, které spadají do její samostatné působnosti).

² Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zní: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny“. Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod zní: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ K tomu blíže srov. např. BARTOŇ, M. *Komentář k čl. 17 Listiny základních práv a svobod*. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 510-570.

³ Čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zní: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“. K tomu blíže srov. např. VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M. a TOMOSZKOVÁ, V. *Komentář k čl. 35 Listiny základních práv a svobod*. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1018-1026.

ce o životním prostředí⁴, jež toto právo v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provádí na zákonné úrovni, se Ústavní soud vyjádřil pouze v několika málo případech (a to naposledy již v roce 2010⁵).⁶

K jednotlivým rozhodnutím Ústavního soudu

Počátkem roku 2019 Ústavní soud plenárním nálezem ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. **Pl. ÚS 32/17**⁷ zamítl návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu ČR na zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), neboť dospěl k závěru, že uvedený zákon ani jeho jednotlivá ustanovení nejsou v rozporu s ústavním pořádkem. Navrhovatel přitom mj. uváděl, že k dosažení zákonodárcem proklamovaného cíle transparentnosti smluv postačuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a zákon o registru smluv je tak duplicitní právní úpravou. Ústavní soud však konstatoval, že cílem zákona o registru smluv je zajistit uveřejnění vybraných smluv, u nichž je alespoň jednou ze smluvních stran některý z dotčených subjektů, jejichž hospodaření je navázáno na veřejné finanční prostředky. Protože se tak děje prostřednictvím registru smluv, který je přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup, je zjevné, že účelem zákona o registru smluv je zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona). To ostatně Ústavní soud dovodil také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. K tomu Ústavní soud doplnil, že ve vazbě na uvedený účel je možné identifikovat i další základní právo, jež je prostřednictvím zákona o registru smluv realizováno, totiž právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona).

V nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. **II. ÚS 618/18** se Ústavní soud (konkrétně jeho II. senát⁸) opětovně vyjádřil k výkladu pojmu „veřejná instituce“ podle zá-

⁴ K tomuto zákonu blíže srov. JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2441/07 ze dne 27. 5. 2010.

⁶ Blíže srov. VÍCHA, O. Právo na informace o životním prostředí v judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 2/2018 (48), s. 86-95.

⁷ Soudcem zpravodajem byl Jan Musil. K tomuto nálezu blíže srov. VÍCHA, O. Od poplatku k podání podnětu a sedacích vyhlášek, přes hlukové limity a potravinové banky až k registru smluv, billboardům a vyšetřování blokády v NP Šumava. *České právo životního prostředí*, roč. XIX., č. 1/2019 (51), s. 124 a násl.

⁸ Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček.

kona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a navázal tak na svoji předchozí rozhodovací praxi⁹, v níž se s touto otázkou již několikrát potýkal.¹⁰ Ústavní soud v této věci vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele Oživení, o. s. a zrušil rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, neboť jimi bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel v září 2016 požádal obchodní společnost OTE, a. s. o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Společnost mu odmítla informace poskytnout s tím, že se nepokládá za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel se poté marně domáhal poskytnutí informací cestou žaloby ve správním soudnictví.

Projednávání této věci bylo zajímavé i po procesní stránce. Protože II. senát Ústavního soudu dospěl při předběžném projednání této ústavní stížnosti k názoru, který se odchyloval od právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu ČEZ, řízení přerušil a podal návrh stanoviska plénu. Podstata tohoto návrhu spočívala v právní větě: „*Veřejnou institucí z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinou majetkovou účast.*“ Při hlasování pléna se však pro přijetí stanoviska nevyslovila potřebná většina soudců. II. senát Ústavního soudu poté rozhodl o pokračování v řízení o této ústavní stížnosti. Musel přitom rozhodnout o ústavní stížnosti, aniž by bylo stanoviskem pléna autoritativně určeno, který z předmetných (rozporných) právních názorů má být nadále brán jako relevantní. Proto musel zvážit, který právní názor bude v dalším řízení sledovat. Dospěl k závěru, že platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace. Protože je obchodní společnost OTE, a. s.¹¹ ze 100 % vlastněn státem, jedná se o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to jak z hlediska nálezu Letiště Praha, tak rovněž podle kritérií obsažených v bodech 70-71 nálezu ČEZ. Ústavní soud přitom poukázal na to, že tato společnost se podílí na výkonu veřejné moci, neboť řídí trh s elektřinou a za tímto účelem byla jediným držitelem licence ve smyslu zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Vedle činnosti operátora trhu, které OTE, a. s. vykonává

⁹ Např. nálezy sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (nález „Letiště Praha“) nebo sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (nález „ČEZ“).

¹⁰ K této problematice blíže např. MADEJ, M. Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace. *Správní právo*, 2016, č. 7, s. 409-426.

¹¹ Blíže srov. <https://www.ote-cr.cz/>.

na základě uvedené licence udělené Energetickým regulačním úřadem, zajišťuje též správu veřejně přístupného rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů podle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Za těchto okolností proto Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí správních soudů pro jejich rozpor s ústavně zaručeným základním právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.

Ústavní soud přitom konstatoval, že i nadále akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů. Smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímou ovládány. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření. Účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem „veřejná instituce“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.

Dalším zajímavým rozhodnutím Ústavního soudu, které stojí za zmínku v souvislosti s právem na informace, je náleze ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. **I. ÚS 1083/16**, jímž Ústavní soud (konkrétně jeho I. senát¹²) zamítl ústavní stížnost města Vsetín, které se v řízení před obecnými soudy domáhalo náhrady škody spočívající zejména v nákladech na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací v důsledku tvrzených šikanózních žádostí vedlejšího účastníka. Podle Ústavního soudu totiž ústavní pořádek nezaručuje státním orgánům ani orgánům územní samosprávy právo na úhradu nákladů za poskytnutí informace o jejich činnosti a nezakládá soukromoprávní nárok na náhradu škody jim způsobené v případě, že státní orgán, resp. orgán územní samosprávy informaci vyhledá a až po definitivním vyhledání stanoví výši úhrady a žadatel o informaci tuto úhradu nezaplatí. Zároveň však Ústavní soud zdůraznil, že z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 a čl. 17 odst. 5 Listiny je přípustné, pokud státní orgán či orgán územní samosprávy v případech šikanózního výkonu práva na informace odepře poskytnutí, resp. vyhledání informace o své činnosti, případně stanoví žádanou úhradu kvalifikovaným odha-

¹² Soudcem zpravodajem byl David Uhlíř.

dem, kterou ale musí oznámit žadateli ještě před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

Plénium Ústavního soudu nálezem ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. **Pl. ÚS 38/18**¹³ zamítlo ústavní stížnost, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel se u Magistrátu města Brna domáhal podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnutí „informace“ v podobě zaslání kompletní kopie spisu ve správní věci, v níž nebyl účastníkem. Této žádosti správní orgán nevyhověl a stěžovatele odkázal na postup podle § 38 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Stěžovatel následně podal odvolání, které Krajský úřad Jihomoravského kraje zamítl, zamítnuta pak byla i stěžovatelova správní žaloba a kasační stížnost. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelovo právo na informace nebylo napadeným rozsudkem porušeno. Požadovaná „informace“ totiž stěžovateli nebyla reálně odepřena, nýbrž mu bylo pouze oznámeno, že se její poskytování řídí správním řádem. Stěžovateli bylo také sděleno, jakým způsobem se jí může domoci; konkrétně, že může žádat o nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, přičemž má prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod. Podle Ústavního soudu není podstatné, zda stěžovatel považuje postup podle správního řádu za obtížnější nebo se domnívá, že by podmínky v něm stanovené nesplnil (neprokázal by právní zájem či jiný důležitý důvod). Ústavní soud dovodil, že správní řád je zákonem, který v tomto případě upravuje podmínky a provedení čl. 17 odst. 5 Listiny, a proto je nutno právě podle něj postupovat. Dokud tak stěžovatel neučiní, nemělo podle Ústavního soudu smysl se námitkou porušení práva na informace podrobněji zabývat. Pouhý odkaz stěžovatele na postup podle správního řádu nepředstavuje zásah do práva zaručeného čl. 17 Listiny.

Ústavní soud (konkrétně jeho III. senát¹⁴) nálezem ze dne 5. 12. 2019, sp. zn. **III. ÚS 3628/18** vyhověl ústavní stížnosti a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu a usnesení Městského soudu v Praze, neboť jimi byla porušena práva stěžovatele zaručená v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Dovodil přitom, že lhůta stanovená v § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, resp. její stavění po dobu vyřízení stížnosti proti výši požadované úhrady, má poskytnout žadateli dostatečný časový prostor pro zaplacení požadované úhrady. Rozhodl-li přesto správní orgán (po vyřízení stížnosti proti výši požadované úhrady nadřízeným orgánem) o odložení žádosti před uplynutím této lhůty, není důvodu na základě této skutečnosti odepřít žadateli přezkum rozhodnutí o odložení žádosti ve správním soudnictví. Odepření tohoto přezkumu správními soudy představuje podle Ústavního soudu porušení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

¹³ Soudkyní zpravodajkou byla Milada Tomková.

¹⁴ Soudcem zpravodajem byl Jiří Zemánek.

V minulém čísle časopisu České právo životního prostředí byl představen případ řešený Ústavním soudem pod sp. zn. **I. ÚS 3169/19**, v němž šlo o zásah do svobody projevu a veřejný zájem na informování veřejnosti.¹⁵ Ústavní soud (konkrétně jeho I. senát¹⁶) v této věci nálezem ze dne 31. 3. 2020 vyhověl ústavní stížnosti Greenpeace ČR a zrušil rozhodnutí obecných soudů, neboť jimi bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces a právo na svobodu projevu podle čl. 36 odst. 1, resp. čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavní soud v této věci dovodil, že může-li být důsledkem nařízení předběžného opatření omezení ústavně zaručeného práva na svobodu projevu ve smyslu čl. 17. odst. 1 a 2 Listiny, povinností obecných soudů bylo odůvodnit, jaké úvahy je vedly k závěru, že nařízení předběžného opatření a tedy omezení svobody projevu, je v daném případě nezbytné (ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny). V případě tzv. licence pro karikaturu a parodii upravené v § 38g zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), které bývají též autorskými díly, nabývá na významu jejich sdělení a s tím související svoboda projevu, neboť vyjádření názoru je zpravidla primárním účelem karikatury a parodie. Podle Ústavního soudu jsou tedy obecné soudy již v rámci řízení o nařízení předběžného opatření povinny pečlivě zvážit jeho nezbytnost a důvodnost v případě, kdy na jedné straně stojí tvrzený zásah do autorských práv a na straně druhé zásah do svobody projevu (k jejíž ochraně slouží právě ustanovení § 38g autorského zákona) a veřejný zájem na informování veřejnosti.

Jedno z posledních rozhodnutí Ústavního soudu s vazbou k právu na informace se týká náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení a průtahy v řízení o žádosti o poskytnutí informace podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud (konkrétně jeho II. senát¹⁷) nálezem ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. **II. ÚS 570/20** vyhověl ústavní stížnosti dvou občanů, kteří se ve správním řízení neúspěšně domáhali poskytnutí informace o protiprávním jednání tehdejšího soudce Obvodního soudu pro Prahu 9 a o způsobu řešení jeho protiprávního jednání. V navazujících soudních řízeních správních o žalobách proti zamítavým rozhodnutím ovšem stěžovatelé měli úspěch, dosáhli jejich zrušení a požadovaná informace jim byla po cca 4 letech poskytnuta. Stěžovatelé se následně domáhali zrušení rozhodnutí obecných soudů v rozsahu, v němž se týkaly částečného odmítnutí jejich žalob o přiměřené zadostiučnění za nemajetkovou újmu. Ta jim měla být způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení, která byla vedena

¹⁵ VÍCHA, O. K omezení svobody projevu v důsledku předběžného opatření zakazujícího environmentální parodii. *České právo životního prostředí*, roč. XX., č. 3/2020 (57).

¹⁶ Soudcem zpravodajem byl Vladimír Sládeček.

¹⁷ Soudkyní zpravodajkou byla Kateřina Šimáčková.

v souvislosti s jejich žádostmi o poskytnutí informací. Ústavní soud v této věci zrušil rozhodnutí obecných soudů (včetně usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání), neboť ty svým postupem stěžovatelům znemožnily se domáhat práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, čímž porušily čl. 36 odst. 3 Listiny, a částečným odmítnutím žalob pro vady, jimiž netrpěly, pak stěžovatelům upřely přístup k soudu v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

Posledně jmenovaný nálezný Ústavního soudu lze považovat za přelomové soudní rozhodnutí, které přehodnocuje dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu¹⁸ týkající se odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jakož i názory v odborné literatuře.¹⁹ Závěry dosavadní judikatury Nejvyššího soudu lze shrnout tak, že jak v řízeních, v nichž správní orgány rozhodují o «občanském právu nebo závazku» ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva“), tak ve správních řízeních, jejichž předmět takovou povahu postrádá, může dojít k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v průtazích. Jen v řízeních, v nichž správní orgány rozhodují o „občanském právu nebo závazku“ jejich účastníků ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, lze nadto postihnout nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřenosti celkové délky řízení. Jen na taková správní řízení lze rovněž aplikovat závěry stanoviska Nejvyššího soudu,²⁰ včetně vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, což se vztahuje jak na dané správní řízení, tak na celkovou (souhrnnou) délku řízení před správními orgány a před soudy. U správních řízení, jejichž předmět takovou «občanskou» (soukromoprávní) povahu nevykazuje, je podle Nejvyššího soudu naopak žalobce povinen vymezit zvláště nemajetkovou újmu způsobenou délkou soudního řízení a délkou správního řízení, včetně částek požadovaných za každou z těchto újem, jinak není dostatečně skutkově vymezen předmět řízení a žalobu nelze meritorně projednat. Ve vztahu k takovému správnímu řízení musí žalobce též tvrdit (a prokázat) jak vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi vznikem újmy a průtahy v řízení.

¹⁸ Např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 ze dne 21. 3. 2018, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1307/2017 ze dne 7. 2. 2018, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4815/2015 ze dne 18. 5. 2016, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 ze dne 20. 1. 2016 nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 344/2014 ze dne 29. 9. 2015.

¹⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, zejména s. 128-136.

²⁰ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

Obecné soudy tedy v posuzovaném případě vyšly z toho, že stěžovatelé nemohou mít nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení chápaného jako souhrn správního řízení a navazujícího soudního řízení, protože jejich předmětem nebylo občanské právo nebo závazek ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale právo na informace dle čl. 17 Listiny. Obecné soudy se tak posuzovanou věcí zabývaly především z hlediska závazků plynoucích z Úmluvy, aniž by se zabývaly tím, zda právo na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení nezaručuje přímo Listina.

Právě z této pozice pak napadená rozhodnutí přezkoumával Ústavní soud, který zdůraznil, že v případech, kdy účelem správního řízení je realizace základního práva (zde práva na informace podle čl. 17 Listiny), je i při následném uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s délkou řízení nutné zohlednit vzájemné souvislosti dotčených ústavně zaručených práv. Je tak třeba, aby obecné soudy posoudily, zda ve správním řízení o základních právech a svobodách nedošlo k porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny a zda není ve hře právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Bez těchto úvah není možno právo na náhradu škody vůči státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny odmítnout jen proto, že by jednotlivec neuspěl v řízení před Evropským soudem pro lidská práva podle Úmluvy. Obecné soudy nemohou při posuzování nároků na náhradu škody vůči státu odhlížet od ústavního zakotvení základních práv zaručených v rámci vnitrostátního ústavního pořádku.²¹

Podle Ústavního soudu z ústavního pořádku vyplývá, že každý má v řízení, v jehož rámci rozhodují orgány veřejné správy o jeho základních právech a svobodách, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Při porušení tohoto práva – nepřiměřenou délkou takového řízení – pak dotčenému jednotlivci svědčí právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Při rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem nelze podle Ústavního soudu odhlížet od toho, že bylo ve správním řízení rozhodováno o základním právu (jako v tomto případě o právu na informace) nebo svobodě, a proto je povinností obecných soudů zohlednit celkovou délku řízení, jež teprve ve svém souhrnu vedlo k realizaci základního práva; jinak se obecné soudy dopustí nepřipustného snížení procesní ochrany dotčeného jednotlivce. Na správní řízení o základních právech a svobodách, jakož i na případné navazující soudní řízení, je tedy podle názoru Ústavního soudu třeba z ústavněprávního hlediska nahlížet jako na řízení jediné. Není-li jeho délka přiměřená, uplatní se vzhledem k zásadnímu významu základních práv a svobod v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny

²¹ Bod 33 nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20.

domněnka vzniku nemajetkové újmy. Přitom není třeba zkoumat, zda předmětem řízení bylo „občanské právo nebo závazek“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Samotné posouzení existence podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem v konkrétním případě je pak v pravomoci obecných soudů.²²

V kontextu práva na informace stojí za zmínku též nejnovější náleží Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. **Pl. ÚS 33/16**, kterým plénium Ústavního soudu²³ zamítlo návrh skupiny dvaceti senátorů na zrušení § 70 až 78 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), neboť neshledalo rozpor těchto ustanovení s ústavním pořádkem. Návrh na zrušení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, plénium odmítlo pro neoprávněnost navrhovatele.

Ústavní soud v této věci dovedl, že právní úpravou Národního zdravotnického informačního systému obsaženou v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, se díky sledování způsobu, rozsahu a kvality poskytované zdravotní péče naplňuje ústavně zaručené právo každého na ochranu zdraví podle čl. 31 věty první Listiny základních práv a svobod. Tato právní úprava není postavena na koncepci plošného sběru a evidence všech údajů ve všech zdravotnických registrech; vždy jde toliko o dílčí záznamy konkrétních registrů, sledující legitimní cíl v podobě ochrany zdraví. Účely zdravotnických registrů jsou přitom taxativním způsobem vymezeny zákonem. V takové situaci je podle Ústavního soudu ústavně slučitelné, aby právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, zahrnující v sobě i právo na informační sebeurčení, přiměřeným způsobem ustoupilo právu na ochranu zdraví.

²² Bod 66 nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20.

²³ Soudcem zpravodajem byl Radovan Suchánek. Odlišná stanoviska k výroku i odůvodnění tohoto nálezu Ústavního soudu uplatnili Ludvík David, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a Jiří Zemánek.

Závěrem

Obecné závěry a tendence dovozené judikaturou Ústavního soudu v souvislosti s obecným právem na informace garantovaným v čl. 17 odst. 1, resp. 5 Listiny lze nepochybně vztáhnout i na uplatňování práva na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny. Není žádného rozumného důvodu, proč by měly být normy zakotvené v zákoně o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) vykládány jinak než srovnatelné explicitně vyjádřené normy obsažené v zákoně o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.). Pokud tedy Ústavní soud i nadále akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů (nález sp. zn. II. ÚS 618/18), není důvod, proč by tentýž závěr neměl být platný i ve vztahu k zákonu o právu na informace o životním prostředí.

Jestliže je podle Ústavního soudu smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci a pokud tento smysl má být naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření (nález sp. zn. II. ÚS 618/18), měly by být obdobné závěry dovoditelné i ve vztahu k právu na informace o životním prostředí. Mimo jiné by tak bylo možné z judikatury Ústavního soudu odvodit dílčí závěr, na jehož základě v případě pochybností o tom, kdo má být povinným subjektem podle zákona o právu na informace o životním prostředí (byť tento zákon vymezuje povinné subjekty širěji než zákon o svobodném přístupu k informacím), by mělo být voleno řešení pro jejich rozšíření. To platí i přesto, že poskytování informací o životním prostředí neslouží primárně ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky a uspokojení zájmů jednotlivců o chod věcí veřejných, ale spíše k poznání stavu životního prostředí, který se může těchto jednotlivců přímo dotýkat.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu

***Dedikace:** Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004).*

CURRENT CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE RIGHT TO INFORMATION

Summary

The paper deals with the current case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the right to information. In its decision-making practice, the Constitutional Court relied on the application of the general law to information guaranteed in Article 17 para. 5 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which is implemented by Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information, not from its concretisation within the right to environmental information specifically guaranteed in Art. 35 (2) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. Based on the analysis of the relevant case law of the Constitutional Court from 2019 to 2020, the author concludes there is no reasonable reason why the standards enshrined in the Act on Free Access to Information should be interpreted differently than a comparable explicitly expressed standard contained in the Act on the Right to Information on the Environment. Therefore, if the Constitutional Court continues to emphasize the meaning of the Act on Free Access to Information, ie. to the maximum extent possible to allow public access to data concerning the activities of obligated subjects (judgment file no. II. ÚS 618/18), there is no reason why the same conclusion should not be valid in relation to the Act on the Right to Information on the Environment.

Klíčová slova:

právo na informace – svoboda projevu – transparentnost – judikatura – Ústavní soud

Key words:

right to information – freedom of expression – transparency – case law – Constitutional Court



ÚSTAVNÍ SOUD ČR ZNOVU OTEVŘEL SPOR O URČENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA K NĚKTERÝM RYBNÍKŮM NA ČESKOBUDĚJOVICKU

Úvodem

V našem oboru právo životního prostředí jsme zvyklí se zabývat rybníky z pohledu zákona o vodách, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o zemědělském půdním fondu či zákona o rybníkářství a rybářství. Rybníky se také zabýváme v rámci mezinárodního a evropského unijního práva. Víme například, že již od roku 1994 v rámci Ramsarské úmluvy o ochraně mokřadů mezinárodního významu (sdělení FMZV č. 396/1990 Sb.) figurují na Seznamu mokřadů v ohrožení (tzv. Montreux record¹), tedy mokřadů mezinárodního významu, v nichž došlo, dochází nebo může dojít ke změnám ekologického charakteru a tím k jejich ohrožení případně zničení, Třeboňské rybníky², a to z důvodu špatného ekologického stavu v důsledku intenzivního chovu a lovu ryb, spojených se zhoršující se kvalitou vodních a pobřežních ekosystémů.³

Tentokrát se ale podíváme na rybníky z úplně jiného důvodu. Jedná se o další nekonečný restituční příběh týkající se vlastnictví jihočeských rybníků Nový u Petrovic, Cikán, Slepíčník, Smrk, Herdovský a Vlachnovský. Stát vložil před 25 lety do privatizace tento původně historický majetek Římskokatolické církve, přičemž jej v privatizaci získal největší český producent sladkovodních ryb Rybářství Třeboň. Krajský soud v Českých Budějovicích v roce 2017 vyhověl žalobě Římskokatolické farnosti – prelatury Český Krumlov, která tvrdila, že privatizace rybářství neměla zahrnovat její historický majetek. Podle rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích z 5. června 2017 muselo tedy Rybářství Třeboň vrátit státu šest rybníků a další pozemky z někdejšího církevního majetku. Proti tomuto rozhodnutí podala obchodní společnost Rybářství Třeboň Hld. a. s. ústavní stížnost.

Ústavní soud rozhodl v červnu 2020 v III. senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti Rybářství Třeboň Hld. a. s., sídlem Rybářská 801, Třeboň tak, že její stížnosti vyhověl a zrušil usnesení Nejvyššího soudu a rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Českých Budějovicích, neboť jimi byla porušena práva stěžovatelky na ochranu

¹ List of wetlands of international importance included in the Montreux record, www.ramsar.org

² Stav z roku 2020 viz https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/montreux_list_efs.pdf

³ https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Czech-Republic.pdf?1618592029

vlastnictví a na soudní ochranu, zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Výrok Ústavního soudu:

- I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2018 č. j. 28 Cdo 5762/2017-466, rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. června 2017 č. j. 7 Co 87/2017-390 a rozsudkem Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. září 2016 č. j. 34 C 422/2015-301 byla porušena práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví a na soudní ochranu, zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
- II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2018 č. j. 28 Cdo 5762/2017-466, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. června 2017 č. j. 7 Co 87/2017-390 a rozsudek Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. září 2016 č. j. 34 C 422/2015-301 se ruší.
- III. Návrh na zrušení § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), se odmítá.

K důvodům nálezu

Z odůvodnění III. senátu ÚS vyplývá, že Římskokatolická farnost – prelatura Český Krumlov [v tomto řízení označená jako vedlejší účastnice 1)] se v řízení před obecnými soudy žalobou podle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“) domáhala určení vlastnického práva státu k výše zmíněným šesti rybníkům. Žalobkyně tvrdila, že předmětné rybníky, jako původní majetek církve, přešly při privatizaci státního podniku Státní rybářství Třeboň na právní předchůdkyni Rybářství Třeboň Hld. a.s. v rozporu s § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění do 31. 12. 2012. Podle tohoto tzv. blokačního ustanovení nebyl předmětem tohoto zákona majetek, který na stát přešel po 25. 2. 1948 z vlastnictví církví, řádů a kongregací a náboženských společností.

Protiargumentace Rybářství Třeboň Hld. a.s. a dále České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových [v tomto řízení označena jako vedlejší účastnice 2)] spočívala zejména v tvrzení, že nemovitosti přešly na stát před rozhodným obdobím podle § 1 zákona o majetkovém vyrovnání, vymezeným od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 a tzv. blokačnímu ustanovení nepodléhají. Podle Rybářství Třeboň Hld. a.s. nebylo z pozemkových knih zřejmé, zda dotčené ne-

movitosti nepřešly na stát již při první pozemkové reformě nebo před rokem 1948 postupem podle dekretů presidenta republiky. I kdyby tento názor nebyl správný, nabyla Rybářství Třeboň Hld. a.s. podle svého přesvědčení vlastnické právo k nemovitostem vydržením.

Obecné soudy žalobě Římskokatolické farnosti – prelaturě Český Krumlov vyhověly a určily jako vlastníka rybníků vedlejší účastnici 2), tedy stát. K přechodu nemovitostí podle názoru soudů nemohlo dojít přede dnem 25. 2. 1948. Nemovitosti podléhaly tzv. blokačnímu ustanovení a jejich přechod na stát byl podle konstantní judikatury absolutně neplatný. K vydržení vlastnictví pak dojít nemohlo, a to pro absenci dobré víry Rybářství Třeboň Hld. a.s. v oprávněnou držbu nemovitostí. Kvůli obsahu privatizačního projektu a nutnosti objektivního hodnocení dobré víry Rybářství Třeboň Hld. a.s., personálně propojené s vedením privatizovaného podniku i Fondu národního majetku, měla mít Rybářství Třeboň Hld. a.s. podle okresního soudu natolik silné indicie, že předmětem privatizace byl bývalý majetek církve podléhající tzv. blokačnímu ustanovení, že nemohla být dobrověrnou držitelkou privatizovaného majetku, a vlastnické právo k němu tak nemohla vydržet.

Rybářství Třeboň Hld. a.s. se poté obrátila na Ústavní soud. Ve své ústavní stížnosti zejména namítala, že otázka dobré víry nebyla v napadených rozhodnutích posuzována z pohledu tehdejší praxe obdobných privatizací rozsáhlého majetku, do nichž bylo zapojeno mnoho osob s různými úkoly. Stěžovatelka rovněž zpochybnila časové určení přechodu či převodu nemovitostí na stát a vyjádřila přesvědčení, že jsou v této věci přítomny okolnosti mimořádné povahy k „prolomení“ tzv. blokačního ustanovení.

Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal z pohledu možného porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je namítáno v ústavní stížnosti, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Podle Ústavního soudu totiž není situace ve věci tak zřejmá, jak ji v napadených rozhodnutích prezentovaly obecné soudy. Stěžovatelce je třeba přitakat v tom, že ke komplexní otázce rozsáhlé privatizace, jež se udála před téměř třiceti lety, přistoupily soudy excesivně zjednodušujícím způsobem.

V řízení podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání jsou pro zachování mezí ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví a soudní ochranu obecné soudy povinny pečlivě posuzovat, zda sporný majetek vůbec podléhal tzv. blokačnímu ustanovení. V situaci tvrzeného přechodu majetku na stát podle zákona č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy, není ústavně souladným postup, při němž soud z nedostatku důkazů o přechodu majetku na stát před rozhodným obdobím, tj. před 25. 2. 1948, vyvodí závěr o přechodu po 25. 2. 1948, a to v neprospěch účastníka řízení, který ohledně prokázání této skutečnosti neměl

povinnost unést důkazní břemeno. Obecné soudy přitom ani nehodnotily vzájemný rozpor informací obsažených v privatizačním projektu o církevním původu nemovitostí.

Při hodnocení dobré víry v oprávněnost držby majetku, který osoba nabyla při tzv. velké privatizaci, nelze ztratit ze zřetele z principu demokratického právního státu plynoucí důvěru jednotlivce ve správnost aktů orgánů státu, zejména s ohledem na reálný průběh privatizací velkého rozsahu a jejich personální i organizační roztržitost. Vychází-li soud z informací obsažených v privatizačním projektu, musí je v intencích ústavně zaručeného práva na soudní ochranu pečlivě a ve vzájemné souvislosti hodnotit tím spíše, jsou-li neúplné či dokonce protichůdné. Závěry o absenci dobré víry v platnost přechodu privatizovaného majetku a o jeho vydržení nelze opřít toliko o nutnost objektivního hodnocení dobré víry. Z posuzování přítomnosti dobré víry, jako subjektivní kategorie, nejsou vyloučeny individuální okolnosti privatizace. Objektivní hodnocení dobré víry nemůže ústit v „mechanický“ příklon k téměř vždy možné přítomnosti teoretických pochybností o způsobilosti majetku být předmětem privatizace, v důsledku čehož by se dobrá víra držitele nepřipustně ocitla mimo ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod. Otázka, zda příslušná vědomost měla a mohla být nabyta, nevylučuje provedení důkazů a uvážení všech zvláštností za účelem maximálního přiblížení se k závěru o reálnosti vědomí o privatizovaném majetku jako podléhajícím tzv. blokačnímu ustanovení. Při hodnocení dobré víry v oprávněnost držby privatizovaného majetku musí soudy postupovat nejen se zřetelem ke všem individuálním okolnostem případu, ale i zásadním společenským změnám, ať jsou subjektivní či objektivní povahy. Tedy tak, aby výsledná skutková zjištění a příslušný závěr o vydržení nebyly v extrémním rozporu s provedenými důkazy. Soudy však nijak nezohlednily ani vnější stránku věci, tj. že listiny sloužící jako stěžejní důkazy byly schváleny rozhodnutím státního orgánu. V tom případě měly vzít soudy v potaz i princip důvěry v akty orgánů veřejné moci. Byla-li Rybářství Třeboň Hld. a.s. schválením privatizačního projektu ujištěna jeho správností, je nepřiměřené požadovat, aby aktivně zjišťovala jeho možnou nesprávnost s odůvodněním, že o údajném původu nemovitostí vědět „měla a mohla“. Tuto pochybnost nelze vypořádat odkazem na personální propojenost subjektů zapojených v privatizaci; na té bylo nezávislé rozhodnutí Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci o schválení privatizačního projektu státního podniku Rybářství Třeboň.

Podle názoru Ústavního soudu obecné soudy v této věci neuvážily působení dobré víry, ačkoli z důkazního řízení a námitek stěžovatelky vyplývala řada skutečností hovořících pro její naplnění. Bylo povinností soudů posoudit tuto otázku se zřetelem ke všem okolnostem věci nasvědčujících tomu, že stěžovatelka vlast-

nické právo k nemovitostem vydržela. Nezabývaly-li se soudy komplexně otázkou dobré víry v naznačeném směru, nelze jejich skutková zjištění považovat za úplná a navazující právní závěr aprobovat.

Tímto postupem soudy porušily zákaz libovůle ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Závěrem o neoprávněnosti držby nemovitostí spolu s neústavním způsobem posouzení přechodu nemovitostí na stát v rozhodném období porušily i její právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

K výroku a odůvodnění nálezu zaujal odlišné stanovisko předseda III. senátu ÚS soudce Jiří Zemánek.

Podle Jiřího Zemánka zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v § 23 ukládá senátu, který „*v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu*“, předložit otázku k posouzení plénu, jehož stanoviskem je pak senát v dalším řízení vázán. Otáčet judikaturu bez použití režimu změnového stanoviska je porušením zákona o Ústavním soudu a porušením zásady zákonného soudce, kterým je tu ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod právě plénum Ústavního soudu, a na jehož ochranu přísně dbá Evropský soud pro lidská práva.

„Odchylným“ není pak nutně pouze rozdílný právní názor vyslovený na základě dvou skutkově zcela identických situací, nýbrž i takový, který se dotýká stejných Ústavou chráněných hodnot, byť jejich skutkový kontext plně totožný není. Je-li onou ústavně chráněnou hodnotou legitimní očekávání původního vlastníka na vypořádání jeho historického majetku a nástrojem této ochrany tzv. blokační ustanovení restitučního předpisu, pak prostor ke zkoumání shody či rozdílnosti mezi dvěma právními názory je dán. A právě vypjaté lpění většinového stanoviska III. senátu na dílčích, nikoliv tedy rozhodujících odlišnostech mezi srovnatelnými skutkovými i právními situacemi vedlo dle názoru Jiřího Zemánka jeho kolegy ve III. senátu ÚS až k ignorování pokynu podle § 23 obrátit se na plénum s návrhem na změnu právního názoru. Měli tak dle jeho názoru učinit tím spíše, že soudce zpravodaj už byl v podobné kauze přehlasován (náleze sp. zn. III. ÚS 1862/16). Usnesením sp. zn. II. ÚS 1953/18 Ústavní soud sice vázán není, nicméně vzhledem k míře skutkové i právní shody (stěžovatelem byl bezprostřední právní předchůdce – Rybářství Třeboň a. s.) bylo namíště věnovat argumentaci v něm uvedené pozornost.

Je-li hlavní spornou otázkou posuzované věci relevance tzv. blokačního ustanovení a účinky (absolutní neplatnost) jeho protiústavního prolomení privatizačním aktem podle § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, v kontextu naturální restituce, pak pro zjištění shody či

rozdílnosti právních názorů není na překážku, aby komparativním kritériem byla judikatura Ústavního soudu vztahující se k uplatnění § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v kontextu převodu pozemků jako náhradních za neuskutečnou naturální restituci.

Např. v právní větě nálezu I. ÚS 349/17 se uvádí: „Závěr, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) způsobuje jeho absolutní neplatnost, je plně ústavně konformní, církevní právnické osoby totiž mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání jejich historického majetku. Pokud stát pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, bez ohledu na práva historických vlastníků a bez ohledu na zákonem stanovený zákaz vydal jako pozemky náhradní jiným restituentům, došlo tím k dalšímu prohloubení zásahu do práv historického vlastníka, který započal v období komunistického režimu, pokračoval nečinností demokratického zákonodárce a byl dovršen jeho převodem na třetí osobu. Spravedlivým řešením takovéto situace je tedy nastolení původního stavu před provedením převodu majetku v rozporu s tzv. blokačním paragrafem, které umožní splnit legitimní očekávání na vypořádání historického církevního majetku. Okolnosti věci by musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelových práv, a to tím spíše, že stěžovatelé jako předchozímu vlastníku zůstává vůči státu majetkový nárok na uspokojení jeho práva ať už vydáním jiného pozemku či finančním ekvivalentem.“

Jiří Zemánek proto prohlásil, že nemůže souhlasit se stanoviskem většiny III. senátu, že výše zmíněné nálezy nejsou přílehlavé, a to navíc prý i proto, že v nich neměly význam specifické privatizační okolnosti. Ty však většina nepřípustným způsobem nadhodnocuje, když dále tvrdí, že „ve spojení s principem důvěry jednotlivce ve správnost aktů orgánů veřejné moci nejsou v nynějším případě závěry vyslovené v uvedených nálezech bez dalšího použitelné“ (bod 66) a těmito okolnostmi ospravedlňuje i kasační zásah Ústavního soudu. Zaráží jej především, že jeho odůvodnění je vedeno jednostranným způsobem „advokátské obhajoby“, když se opakovaně zpochybňují závěry, k nimž dospěly soudy v důkazním řízení, aniž se náležitě dbá na objasnění důvodů, jež soudy k takovým závěrům vedly, kdy teprve ke konci má Ústavní soud jednoznačně vyslovit svůj verdikt. To se týká např. přechodu původního církevního vlastnictví nemovitostí na stát jako rozhodného momentu pro možnost obrany Římskokatolické farnosti Český Krumlov coby vedlejší účastnice 1) určovací žalobou podle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, v souvislosti se stavem zápisů do pozemkových knih koncem 40. a na počátku 50. let minulého století (bod 32) nebo osvědčování údajných mimořádných okolností soudem, které – ačkoliv zůstaly stanoviskem většiny III. senátu neobjasněny – by měly vést k upřednostnění dobré víry (právního předchůdce) stěžovatele coby nabyvatele

nemovitostí v privatizaci před (případně i prokázaným!) restitučním nárokem vedlejší účastnice jako oprávněné a k prolomení blokačního ustanovení v procesu privatizace (bod 65); předběžné zjišťování reálnosti vydání nemovitostí vedlejší účastnici v restitučním řízení, pokud by mohlo být dokončeno, ze strany Státního pozemkového úřadu (bod 20), resp. Nejvyššího kontrolního úřadu (bod 58) zůstalo bez odezvy. Argumentační ekvilibristika v bodě 63 trpkou pachutí tohoto nálezu rozhodně napravit nemůže.

Jako demagogie pak podle Jiřího Zemánka působí blahosklonné konstatování většiny III. senátu, že tyto „mimořádné okolnosti“ privatizace původního církevního majetku „nejsou natolik výjimečné, že by si žádaly revizi závěrů, k nimž Ústavní soud dospěl v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi v nálezu ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; č. 177/2013 Sb.)“, který tak i nadále představuje překážku věci rozhodnuté (bod 68). Podprahová eroze těchto závěrů abstraktní kontroly ústavnosti individuálními rozhodnutími většiny III. senátu je však skutečností.

Závěrem Jiří Zemánek zdůrazňuje: „Přestože „tónem“ ústavní stížnosti je obhajoba *fait accompli* privatizace původního restitučního portfolia, měla většina III. senátu – namísto legalistického přístupu – docenit přístup hodnotový, představovaný principem *in favorem restitutionis*, jenž – i jako mravní imperativ – ovládá restituční judikaturu Ústavního soudu od počátku. Otázce, zda obecné soudy závěrem o absenci dobré víry stěžovatele v platnost přechodu privatizovaného majetku či o jeho vydržení porušily Ústavu, se mělo dostat pozornosti pléna Ústavního soudu. Nedošlo-li k tomu, pak takový příspěvek k úpadku autority „soudního orgánu ochrany ústavnosti“ je vinou většinového nálezu mých vzácných kolegů ve III. senátu.“ Tolik z disentu Jiřího Zemánka.

Závěrem

Tento otazníky vzbuzující zvláštní spor o vlastnictví předmětných šesti rybníků se nyní vrací k Okresnímu soudu v Českých Budějovicích, který bude při svém dalším rozhodování vázán právním názorem Ústavního soudu, vysloveným v tomto nálezu. Domnívám se však, že by argumentaci uvedené v disentu Jiřím Zemánkem měla být věnována pozornost.

Podle Tiskové zprávy Ústavního soudu ČR ze dne 23.06.2020 a nálezu III. ÚS 2707/18 z 15. 6. 2020 připravil a poznámkami opatřil doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

THE CONSTITUTIONAL COURT REOPENED THE DISPUTE OVER THE DETERMINATION OF THE OWNERSHIP RIGHT TO SEVERAL SOUTH BOHEMIAN FISHPONDS

Summary

The Constitutional Court in the June 2020 reopened the dispute over the determination of the ownership right to six South Bohemian fishponds. By decision of the Regional Court in České Budějovice of 5 June 2017, according to which Rybářství Třeboň had to return six ponds and other land from the former church property to the Czech Republic. The state privatized this property 25 years ago and in 2017 it was owned by the largest Czech producer of freshwater fish Rybářství Třeboň. In 2017, the Regional Court in České Budějovice ruled in favour of the Roman Catholic parish – the prelature of Český Krumlov, which claimed that the privatization of fisheries should not have included its historical property. Following a complaint by Rybářství Třeboň in 2020, the Constitutional Court overturned this judgment and remanded the case to the general courts for a new hearing.

Keywords: fishponds, privatization, ownership, church property



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP ▶

POZEMNÍ KOMUNIKACE S NEGATIVNÍM VLIVEM
NA LOKALITY SOUSTAVY NATURA 2000 VE STANOVISCÍCH
EVROPSKÉ KOMISE A V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU

JUDr. Alena Chaloupková

1. Úvodem¹

Jak v předposledním vydání tohoto časopisu komentoval již Vojtěch Vomáčka,² v červenci 2020 vydal Soudní dvůr EU rozsudek ve věci **C-411/19**, zkráceně označované jako „**WWF Italia Onlus a další**“. Předmětem řízení v této věci byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná ze strany *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (tj. italským regionálním správním soudem), který při své rozhodovací činnosti narazil na problém týkající se aplikace unijního práva, konkrétně článku 6 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „**směrnice o stanovištích**“). V daném případě se jednalo o případ povolování záměru stavby pozemní komunikace s negativním vlivem na lokalitu soustavy Natura 2000.

Je nutno předeslat, že judikátů Soudního dvora EU, které by se týkaly přímo této problematiky, není mnoho. Kromě tohoto rozsudku ve věci *WWF Italia Onlus a další* se jedná pouze o přibližně 7 dalších (zveřejněných) rozsudků, k nimž lze případně připočítat jen několik málo dalších judikátů týkajících se jiných liniových dopravních staveb.³ K procesům povolování těchto staveb se však Soudní dvůr pochopitelně vyjadřuje také ve své rozsáhlé judikatuře týkající se obecněji aplikace článku 6 směrnice o stanovištích při povolování jakýchkoli záměrů, u nichž nelze vliv na lokality soustavy Natura 2000 vyloučit.

V tomto článku se zaměřím na stručnou analýzu otázek, které byly dosud řešeny v judikatuře Soudního dvora EU týkajících se (výhradně) staveb pozemních komunikací s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000. V návaznosti

¹ Příspěvek vznikl v rámci projektu GAUK č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umísťování staveb pozemních komunikací“ řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě.

² VOMÁČKA, V. *K rozsahu druhové ochrany podle směrnice o stanovištích: lidské osídlení coby přirozený areál rozšíření zvláště chráněných živočichů*. In: *České právo životního prostředí* č. 56, ročník XX, ISSN 1213-5542, s. 70-89 (zmiňovanému rozsudku se věnuje na s. 76 a 77).

³ Například rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 2016, sp. zn. C-461/14 (Komise v. Španělsko) nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 16. února 2012, sp. zn. C-182/10 (Solvay a další).

na to bych ráda určila, co v tomto kontextu přináší nový rozsudek ve věci WWF Italia Onlus a další. Vedle toho bych současně ráda prověřila předpoklad, že v případě povolování záměrů staveb pozemních komunikací nelze z pohledu práva EU v oblasti ochrany lokalit soustavy Natura 2000 shledávat specifika oproti ostatním záměrům s předpokládaným negativním vlivem na tyto lokality. Pro doplnění informací o aplikační praxi zmíním rovněž, co bylo v tomto kontextu řešeno v dosud zveřejněných stanoviscích Evropské komise vydávaných podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích,⁴ včetně stručného komentáře k povaze těchto stanovisek dle vybrané související odborné literatury.

2. Povolování staveb s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000

Pokud jde o unijní právní úpravu povolování záměrů, u kterých nelze vyloučit vliv na lokalitu soustavy Natura 2000, rekapitulovat zde v krátkosti (tj. pouze pro základní orientaci v problematice) lze, že klíčovým ustanovením je především právě výše zmíněný článek 6 směrnice o stanovištích. Článek 6 v odst. 3 a 4 upravuje proces, ve kterém mohou být schváleny koncepce a povoleny záměry, které mohou mít vliv na lokalitu soustavy Natura 2000. Podle článku 7 směrnice se tentýž režim uplatní u zvláštních oblastí ochrany vymezených dle směrnice o stanovištích i u zvláště chráněných oblastí vymezených dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „**směrnice o ptácích**“).⁵

Uvedený proces se skládá v první řadě ze *screeningu*, při kterém se zjišťuje, zda by daný záměr mohl mít vliv na lokality Natura 2000, a naturového posouzení, při kterém je tento vliv záměru podrobněji vyhodnocen, a dále z derogační klauzule, na jejímž základě mohou být za určitých podmínek záměry schváleny, i když je zjištěno, že pravděpodobně budou mít významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000.⁶ Podmínky, za kterých to připadá v úvahu, jsou následující: (1) absence alternativních řešení, (2) existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a (3) přijetí veškerých kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Vyskytují-li se na předmětné lokalitě prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny jen vyjmenované důvody převažujícího veřejného zá-

⁴ Tj. v případech, kdy má být záměr povolen pro „jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“, přestože je u něj shledán nepříznivý vliv na celistvost lokality, v níž se nachází prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy.

⁵ Zvláštní oblasti ochrany (a před jejich vyhlášením členskými státy i tzv. lokality významné pro Společenství) vymezené podle směrnice o stanovištích jsou v ČR označovány jako evropsky významné lokality. Zvláště chráněné oblasti vymezené podle směrnice o ptácích jsou v ČR označovány jako ptačí oblasti.

⁶ To samé platí také pro posuzování koncepcí.

jmu a musí být vydáno zvláštní stanovisko Komise. Jelikož ustanovení článku 6 odst. 4 (derogační klauzule) představuje výjimku z pravidla stanoveného v článku 6 odst. 3 (zákaz povolení záměru s nepříznivým vlivem na celistvost lokality), má být vykládáno restriktivně.⁷

Ve prospěch staveb pozemních komunikací (a to ani těch, které mají být součástí tzv. transevropské dopravní sítě, zkráceně označované jako „TEN-T“) není v textu směrnic o stanovištích a o ptácích ani v jiných právních předpisech EU dána žádná výjimka. Pokud nelze vyloučit jejich vliv na lokalitu soustavy Natura 2000, musí projít procesem naturového posouzení dle článku 6 odst. 3 a v případě potřeby obstát co do podmínek derogační klauzule článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích – jinak nemohou být povoleny.

3. Stanoviska Komise vydaná dle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích

Pro informace týkající se aplikační praxe je užitečné srovnat stanoviska Komise přijatá na základě článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích. Jak bylo naznačeno výše, tato stanoviska jsou vydávána pouze v případech, kdy má dojít k povolení záměru, který bude mít negativní vliv na lokality, ve kterých se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy. Zveřejněno je aktuálně celkem 22 takovýchto stanovisek Komise, z nichž následujících 7 se týká přímo záměrů staveb pozemních komunikací (všechny jsou přitom na území Německa, kterého se ostatně týká 16 z 22 zveřejněných stanovisek).⁸

Čtyři z těchto staveb pozemních komunikací jsou součástí TEN-T. Řešeny jsou ve Stanovisku ze dne 27. 4. 1995 týkající se protnutí údolí Trebel a Recknitz dálnicí A 20, Stanovisku ze dne 18. 12. 1995 týkající se protnutí údolí Peene takéž dálnicí A 20, Stanovisku ze dne 11. 6. 2010 týkající se umístění dalšího úseku dálnice A 20 a Stanovisku ze dne 3. 12. 2010 týkající se pokračování dálnice A 49 a jejího napojení na dálnici A 5. Tři z dalších staveb pozemních komunikací nejsou součástí TEN-T. Ty jsou řešeny ve Stanovisku ze dne 14. 9. 2011 týkající se výstavby dálničního mostu Schiersteiner Brücke a rozšíření dálnice A 643 ze čtyř na šest pruhů, Stanovisku ze dne 29. 5. 2012 týkající se výstavby obchvatu B 252/B 62 a ve Stanovisku ze dne 18. 12. 2015 týkající se rozšíření spolkové pozemní komunikace B173.

⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. 10. 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), para 35.

⁸ Všechna stanoviska jsou dostupná na webové stránce Evropská komise, *Management of Natura 2000 sites: Guidance, European Commission Opinions relevant to Article 6 (4) of the Habitats Directive* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm [cit. 1. 1. 2021].

Všechna výše uvedená stanoviska Komise jsou souhlasná. Stanoviska jsou relativně stručná, přičemž u novějších z nich se ustálila struktura, kdy Komise nejprve rekapituluje údaje o záměru, o dotčené lokalitě a o vlivech záměru na dotčenou lokalitu, a následně se vždy zabývá otázkou splnění podmínek podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích: otázkou existence alternativního řešení s menšími nepříznivými vlivy na lokality Natura 2000 (které ovšem plní stanovené cíle záměru), otázkou existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a také zhodnocením navrhovaných mitigačních a kompenzačních opatření.

Skutečnost, že pozemní komunikace je či má být součástí TEN-T, je vždy uvedena jako jeden z argumentů týkajících se naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, nikdy však jako důvod jediný (dalšími důvody bylo ve výše uvedených případech zejména, že je dálnice potřebná s ohledem na vysokou nezaměstnanost v regionu, ve spojitosti s čímž byla dovozována potřeba propojit jej s centrálními oblastmi, že projektu vláda přiznává vysokou prioritu či že záměr odlehčí dopravě na okolních pozemních komunikacích). V případech, kdy pozemní komunikace nebyla součástí TEN-T, byly naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu dány nezbytností záměru z bezpečnostních důvodů (nutnost rekonstrukce mostu) či potřebou odvést tranzitní dopravu z obcí (stavby obchvatů).

Co se posuzování alternativních řešení záměru týče, Komise vesměs odkazuje na podklady, které jí byly poskytnuty, a konstatuje, že byla vybrána varianta s nejmenšími negativními vlivy na dotčené lokality Natura 2000, popř. že jiná alternativní řešení nesplňují vytyčené cíle záměru (např. nepropojují příslušné regiony či neodlehčí dopravě v obci). Poněkud podrobnější informace jsou obsaženy pouze ve stanovisku ze dne 18. 12. 1995 týkajícího se protnutí údolí Peene dálnicí A 20 – to však může být dáno odlišnou strukturou starších stanovisek a obecně je diskutabilní, zda je snaha Komise o vlastní posouzení alternativ vůbec na místě.⁹ Co se kompenzačních opatření týče, Komise taktéž

⁹ Nepředpokládají to dnes aktuální pokyny k aplikaci článku 6 směrnice o stanovištích, podle kterých Komise nemusí sama vyhledávat alternativní řešení, pouze musí přezkoumat nutnost a přiměřenost projektu: „Stanovisko [podle článku 6 odst. 4 alinea 2] musí obsahovat posouzení ekologických hodnot, které budou plánem nebo projektem pravděpodobně ovlivněny, význam příslušných naléhavých důvodů a vyvážení obou těchto protichůdných zájmů, jakož i zhodnocení kompenzačních opatření. Posouzení zahrnuje vědecké i hospodářské hodnocení a přezkoumání nutnosti a přiměřenosti plánu nebo projektu s ohledem na uplatněný naléhavý důvod.“ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o „stanovištích“ 92/43/EHS*, Úřední věstník EU C 33, 25. 1. 2019, bod 5.8.3. Také L. Krämer přístup Komise ve stanovisku ze dne 18. 12. 1995 zpochybňuje. Srov. KRÄMER, L. *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*. In: *Journal of Environmental Law* 21:1, 2009, s. 79.

vesměs rekapituluje a akceptuje navržená opatření (zejména se jedná o vytvoření či obnovu stanovišť).¹⁰

4. Z odborné literatury – kritika přístupu Komise

Předmětnými stanovisky Komise vydávanými podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích se již v roce 2009 kriticky zabýval L. Krämer, který upozorňuje na to, že podle jeho názoru by žádný z do té doby posuzovaných případů neobstál v případě přezkumu Soudním dvorem EU.¹¹ Ve vztahu k případu dálnice A 20 (konkrétně k prvním dvěma výše uvedeným stanoviskům) upozorňuje na to, že patrně neproběhlo řádné posouzení vlivů záměru a jeho alternativ, ačkoli Soudní dvůr EU v případě postupu podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích zcela jasně požaduje posouzení alternativních řešení záměru (ledaže by mohly být okamžitě vyloučeny).¹² Upozorňuje také na to, že v žádném z případů nebyla zvažena například možnost převedení dopravy z pozemní komunikace na železnici,¹³ a také, že v žádném ze stanovisek vydaných a zveřejněných do roku 2009 nebyla zvažena nulová varianta (v novějších stanoviscích však již zhodnocení nulové varianty nalézt lze).¹⁴

Ve vztahu k prokazování naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu upozorňuje L. Krämer zejména na to, že by patrně nikdo nezpochybňoval existenci veřejného zájmu Německa na výstavbě dálnice A 20 či Francie na výstavbě TGV Est. Otázkou podle něj však je, zda části těchto záměrů musely být realizovány v podobě, která poškozují prioritní stanoviště. Podle Krämera není tato otázka ve stanoviscích Komise odpovídajícím způsobem řešena.¹⁵ Argumentuje přitom mimo jiné také tím, že „*uvedení záměru v dokumentech týkajících se transevropských sítí či regionální politiky EU může do určité míry indikovat, že je důležité tento*

¹⁰ Podle výše citovaného výkladu k aplikaci článku 6 směrnice o stanovištích není úkolem Komise navrhnout kompenzační opatření, pouze je má „zhodnotit“. Evropská komise, *Pěče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS*, opak. cit., bod 5.8.3.

¹¹ Krämer, L., *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, opak. cit., s. 84.

¹² Tamtéž, s. 78 a 79. L. Krämer zde odkazuje na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), body 36-40.

¹³ Tamtéž, s. 80.

¹⁴ Tamtéž, s. 80. V novějších stanoviscích již nulová varianta zvažena (či spíše krátce komentována) byla, a to ve stanovisku ze dne 14. 9. 2011 týkající se výstavby dálničního mostu „Schiersteiner Brücke“, ve stanovisku ze dne 29. 5. 2012 týkající se výstavby obchvatu B 252/B 62 a ve stanovisku ze dne 18. 12. 2015 týkající se rozšíření spolkové pozemní komunikace B173, ani v jednom případě však vzhledem k charakteru záměru nepřípadala v úvahu (uzavření mostu by vedlo ke zvýšení dopravního vytížení okolních komunikací, upuštění od záměru výstavby obchvatu by neodvedlo tranzitní dopravu z obcí).

¹⁵ Tamtéž, s. 81.

*projekt realizovat. Tyto dokumenty však nestanoví a ani nemohou stanovit žádný důvod, proč by daný záměr mohl být realizován jen na určitém místě.*¹⁶

Ve výsledku pak L. Krämer shrnuje, že podle jeho názoru Komise ve svých stanoviscích aprobuje stav, který neodpovídá standardu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 předpokládanému ve směrnici o stanovištích, jejím vlastním pokynům ani výkladu příslušných ustanovení ze strany Soudního dvora EU.¹⁷ Požaduje proto především zvýšení transparentnosti, pečlivější zvažování alternativních variant záměrů a veřejné projednání navrhovaných kompenzačních opatření.¹⁸ K problematice se pak vrací také v roce 2015, kdy poznamenává, že jeho závěry z roku 2009 zůstávají platné. Dále pak kritizuje, že se Komise spoléhá na informace poskytované členskými státy, aniž by je například konzultovala s neziskovými organizacemi, místními spolky či fyzickými osobami, které velmi často mají detailní znalosti o relevantních alternativách či možnostech kompenzačních opatření apod. Upozorňuje také na to, že Komise nekontroluje, zda byla kompenzační opatření skutečně realizována.¹⁹

Vedle toho je však užitečné srovnat také názor A. Jacksona, který obecněji dovedl, že lze rozlišovat dvě „školy“ ve věci názoru na výklad článku 6 odst. 4 a na jeho aplikaci ze strany členských států. L. Krämer je podle něho hlavním představitelem směru, který vesměs soudí, že Komise by měla při aplikaci článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích postupovat striktněji. Druhý směr je naproti tomu reprezentován kompromisnějším přístupem, který zdůrazňuje povahu článku 6 odst. 4 jako záchranné sítě poskytující členským státům určitou míru flexibility a který současně upozorňuje na to, že takovýto přístup je nezbytný jako ochrana směrnic před snahami o jejich změnu a oslabení. Tento druhý přístup podle A. Jacksona vesměs zastává Generální ředitelství pro životní prostředí Evropské komise (DG Environment).²⁰

A. Jackson dále upozorňuje ještě na druhou související a v této souvislosti důležitou věc. Na základě rozsáhlé historické analýzy postupu přijímání a uplatňo-

¹⁶ Tamtéž, s. 82. Překlad autorky. Originální znění: „*In particular, the mentioning of a project in documents concerning the trans-European networks or the EC regional or transport policy may give some indication that it is important to realise a project. However, these documents do not and cannot give any reason why the project can only be realised at a specific place.*“

¹⁷ Tamtéž, s. 84.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ KRÄMER, L. *Implementation and enforcement of the Habitats Directive*. In: in Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. and Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*. Routledge, Londýn 2015, ISBN 978-1-138-01958-4, s. 236.

²⁰ JACKSON, A. L. R. *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*. Routledge, Londýn 2018, ISBN 978-1-138-20365-5, s. 276-277.

vání směrnic o stanovištích a o ptácích vysvětluje, že požadavek na vydání stanoviska Komise obsažený v článku 6 odst. 4 alinea 2 je kompromisním řešením včleněným do textu směrnice v reakci na snahu některých členských států získat větší kontrolu nad povolováním činností s vlivem na lokality soustavy Natura 2000.²¹ Je-li totiž před schválením záměru vyžadováno stanovisko Komise, je podle něj krajně nepravděpodobné, že by Komise vydala stanovisko souhlasné a následně záležitost předložila Soudnímu dvoru EU v řízení o nesplnění povinnosti – požadavek na stanovisko Komise tedy částečně posunuje řešení sporných případů do dispoziční sféry Komise spíše než Soudního dvora EU. Co do soudní ochrany připadá v těchto případech v úvahu v zásadě pouze cesta předložení předběžné otázky ze strany vnitrostátního soudu.

V mezích daných právní úpravou je jisté do určité míry věcí Komise, jak bude postupovat jak při vydávání stanovisek podle článku 6 odst. 4 alinea 2, tak také při rozhodování o tom, zda proti některému z členských států zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Krámerovo podezření na rozdílnost standardu Komise od standardu, který lze nalézt v judikatuře Soudního dvora EU, je proto zajímavé. Důležité je zde také pro úplnost připomenout, že zkoumaná stanoviska Komise jsou vydávána pouze v případech, kdy jsou projektem dotčeny lokality s prioritními druhy a/ nebo prioritními stanovišti (a nejedná se současně o důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí) – o ochraně ostatních lokalit soustavy Natura 2000 máme v tomto ohledu méně informací. Také není zcela jasné, proč se tak výrazná převaha zveřejněných stanovisek Komise týká pouze území Německa. Na tomto místě tyto otázky bohužel nelze uspokojivě posoudit. Nyní se proto posuneme dál a srovnáme judikaturu, která se týká povolování staveb pozemních komunikací s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 (ať už s prioritními stanovišti a/nebo druhy či bez nich).

5. Z judikatury Soudního dvora EU

V databázi CURIA jsem ke dni 31. 12. 2020 našla celkem 8 (zveřejněných) rozsudků,²² ve kterých se Soudní dvůr EU zabýval otázkami týkajícími se přímo této problematiky:

²¹ Tamtéž, s. 271. Z velké části se jednalo o opozici vzniklou z důvodů striktního výkladu směrnice o ptácích ze strany Soudního dvora EU. Klíčovým rozsudkem je v tomto kontextu rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. 2. 1991, sp. zn. C-57/89 (Komise v. Německo).

²² Je nutno podotknout, že tento seznam nemusí nutně být zcela vyčerpávající. Existují i další související rozsudky, které se však přímo nevztahují k uplatnění článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. září 2006, sp. zn. C-244/05 (Bund Naturschutz in Bayern a další) – ten se přitom povahou výrazně neliší od naopak zde zařazeného rozsudku ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další), který se ovšem hodilo zařadit

C-209/04–Komise v. Rakousko

V březnu 2006 vydal Soudní dvůr EU rozsudek, ve kterém řešil žalobu pro nesplnění povinnosti podanou Komisí proti Rakouské republice. Rakousko podle Komise nesplnilo své povinnosti mimo jiné tím, že při výstavbě spolkové rychlostní silnice S 18 nedodržela požadavky stanovené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Tomuto žalobnímu bodu však Soudní dvůr nevyhověl, a to s odkazem na to, že řízení o povolení projektu výstavby této silnice bylo zahájeno již před datem přistoupení Rakouska k EU. Projekt proto nepodléhal požadavkům uvedeným ve směrnici o stanovištích.

C-239/04–Komise v. Portugalsko

Zajímavější je rozsudek Soudního dvora z října 2006 vydaný ve věci žaloby pro nesplnění povinnosti ze strany Portugalské republiky. Komise se v tomto případě rovněž domnívala, že Portugalsko nesplnilo své povinnosti vyplývající z článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, a to v souvislosti s výstavbou dálnice A2, která byla vedena přes ptačí oblast „Castro Verde“. Jádrem problému přitom spočívalo ve vyhledávání alternativních řešení záměru, což je – jak vyplývá již z výše uvedeného – obecně jednou z nejdůležitějších otázek řešených v tomto kontextu. V tomto případě společnost pověřená vypracováním projektu stavby dálnice vypracovala projekt trasy tak, že východně obcházela obydlená území Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados a Estação de Ourique a že současně procházela západní částí ptačí oblasti Castro Verde. Studie o vlivu tohoto projektu na životní prostředí byla schválena a projekt byl povolen. Portugalské orgány však poté nebyly schopné na výzvu Evropské komise uspokojivě vysvětlit důvod, pro který nebyly zkoumány alternativní trasy vedoucí mimo lokalitu Castro Verde a mimo území Alcarias, Conceição, Aivados a Estação de Ourique, proto Komise podala žalobu k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr zde skutečně shledal, že „ze spisu nevyplývá, že uvedené orgány zkoumaly řešení nacházející se vně tohoto ZCHÚ a na západ od výše uvedených oblastí, přestože na základě informací předložených Komisí nemohlo být předem vyloučeno, že by přijetí těchto řešení mohlo odpovídat alternativním řešením ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, a to i tehdy, pokud by mohly být, jak to tvrdí Portugalská republika, spojeny s určitými obtížemi.“²³ Uzavřel proto, že Portugalsko tím, že uskutečnilo projekt dálnice, jejíž trasa prochází ptačí oblastí, navzdory negativním výsledkům posouzení vlivu na životní prostředí, a aniž by prokázalo neexistenci alternativních řešení uvedené trasy, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. „Obtíž“

i z jiných důvodů. Kromě toho nelze vyloučit, že jsem jiný rozsudek nepřehlédla z důvodu jeho jiného označení či zařazení v databázi CURIA.

²³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), para 38.

zmiňované v závěru výše citovaného výňatku byly přitom podle Portugalska re-prezentovány tím, že by záměr v trase navržené Komisí způsobil „závažné sociální, ekonomické a ekologické škody, protože by zasáhla obyvatelstvo Conceição, Aivados a Estação de Ourique, jakož i hydrografické povodí přehrady Monte da Rocha“²⁴ – přesto by však i takové řešení mělo být v postupu podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích řádně posouzeno. Soudní dvůr uzavřel, že „[p]ortugalské orgány [...] tím, že nezkoumaly tento typ řešení, neprokázaly, že k dispozici nebylo žádné alternativní řešení ve smyslu uvedeného ustanovení.“²⁵

C-560/08–Komise v. Španělsko

Do třetice poslední žalobu pro nesplnění povinnosti řešil Soudní dvůr ve věci Komise v. Španělsko. Rozsudek vydal v prosinci 2011. V tomto případě se jednalo o projekt rozšíření a/nebo úpravy původně jednopruhové silnice M-501 mezi městy Alcorcón a San Martín de Valdeiglesias ve Španělsku, přičemž i zde se Komise domnívala, že Španělsko při jejím povolování porušilo (mimo jiné) ustanovení článku 6 odst. 3 a 4 (ve spojení s článkem 7) směrnice o stanovištích. Poněkud zjednodušeně lze říct, že Španělsko v tomto případě projekt rozdělilo na pět relativně samostatných úseků, z nichž nezávisle na sobě postupně povolilo úseky 1, 2 a 4. U všech těchto úseků byl přitom Komisí shledán nepříznivý vliv na různé lokality soustavy Natura 2000 – ptačí oblast „Encinares del río Alberche y Río Cofio“, lokalitu významnou pro Společenství „Cuencas de los ríos Alberche y Cofio“ a lokalitu významnou pro Společenství „Cuenca del río Guadarrama“. V některých případech podle Komise vůbec nedošlo k provedení naturového posouzení, v jiných případech podle ní toto posouzení provedeno sice bylo, ale nebyly v něm vhodně posouzeny všechny přímé i nepřímé účinky projektů jednotlivě i ve vzájemné kombinaci. Španělsko především uvádí, že přijalo vhodná mitigační a kompenzační opatření za účelem ochrany uvedených lokalit, přičemž v případě obou lokalit významných pro Společenství k tomu došlo ještě v době před jejich zápisem na ujednání seznam. Také zde však dal Soudní dvůr za pravdu Komisi. Pokud jde o ptačí oblast „Encinares del río Alberche y Río Cofio“, poukazuje Soudní dvůr zejména na stanovený postup průběhu naturového posouzení a posouzení splnění podmínek derogační klauzule. Především konstatuje, že španělské orgány skutečně řádně neprovedly naturové hodnocení, ve kterém by posoudily také nepřímé a kumulativní vlivy záměru na tuto lokalitu. Ve vztahu k úseku č. 2, který byl podle Španělska dodatečně povolen s ohledem na „vážné důvody převažujícího veřejného zájmu“ (týkající se bezpečnosti silničního provozu), uvádí, že jednak v důsledku pozdějších změn měl být tento záměr podroben

²⁴ Tamtéž, bod 32.

²⁵ Tamtéž, bod 39.

novému naturovému posouzení, a dále, že článek 6 odst. 4 směrnice lze použít až poté, co řádně proběhne toto posouzení – při absenci naturového posouzení nelze určit, zda jsou splněny podmínky pro použití této výjimky. Pokud jde o obě zmiňované lokality významné pro Společenství, Soudní dvůr připomíná, že vhodná ochranná opatření k zachování ekologické integrity lokality musí být přijata již od okamžiku, kdy je Komisi zaslán seznam lokalit navržených jako lokality významné pro Společenství – není proto možné povolit záměry, které by výrazně změnily jejich ekologické charakteristiky.²⁶ To, že Španělsko argumentuje přijetím vhodných nápravných opatření, podle Soudního dvora pouze potvrzuje, že provedené práce měly na tyto lokality nepříznivý vliv.

C-258/11–Sweetman a další

Dalším významný rozsudek pak Soudní dvůr vydal v dubnu 2013 na základě žádosti irského soudu o rozhodnutí o předběžné otázce. Žádost se týkala výkladu článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, a to ve vztahu k projektu výstavby silničního obchvatu města Galway N 6, jehož část měla procházet přes lokalitu významnou pro Společenství „Lough Corrib“ a vést ke ztrátě části vápencového chodníku, který je prioritním typem přírodního stanoviště. Předběžné otázky se týkaly výkladu pojmu nepříznivý vliv na celistvost lokality, uplatnění zásady obezřetnosti a vztahu mezi odstavci 3 a 4 článku 6 směrnice o stanovištích. Podle Soudního dvora „čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, bude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality, pokud může zabránit trvalému zachování základních charakteristik příslušné lokality souvisejících s výskytem prioritního přírodního stanoviště, jehož cíl ochrany byl důvodem k zařazení této lokality do seznamu LVS ve smyslu této směrnice. Při tomto posouzení je třeba uplatnit zásadu obezřetnosti.“²⁷

C-521/12–Briels a další

Další rozsudek na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vydal Soudní dvůr v květnu 2014. Předběžné otázky byly v tomto případě položeny holandským soudem při řešení sporu týkajícího se projektu rozšíření dálnice A2, u něhož byl shledán negativní vliv na lokalitu „Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek“ vyhlášenou zejména za účelem ochrany tzv. bezkolencových luk (jedná se o neprioritní typ přírodního stanoviště). Předmětem sporu v tomto případě bylo, zda je možné schválit projekt, v jehož důsledku dojde k poškození přírodního stanoviště na jednom místě lokality, když tento projekt současně předpo-

²⁶ Srov. také měsíc před tímto rozsudkem vydaný rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. září 2006, sp. zn. C-244/05 (Bund Naturschutz in Bayern a další), bod 44, 46 a 47.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. dubna 2013, sp. zn. C-258/11, bod 48.

kládá, že dojde k vytvoření přírodního stanoviště téhož druhu na jiném místě téže lokality. Z právního pohledu tedy otázka mířila především na problém rozlišení tzv. mitigačních opatření (která jsou součástí projektu) a kompenzačních opatření (která se ukládají až podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích). Soudní dvůr zde odkazuje v první řadě na závěry formulované ve výše citovaném rozhodnutí ve věci Sweetman a další, a dále pak upřesňuje, že „[...] použití zásady obezřetnosti v rámci uplatňování čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích vyžaduje, aby příslušný vnitrostátní orgán posoudil důsledky daného projektu pro lokalitu Natura 2000 z hlediska cílů její ochrany a s přihlédnutím k ochranným opatřením začleněným do uvedeného projektu, jejichž cílem je předcházet případným škodlivým účinkům přímo způsobeným v této lokalitě nebo tyto účinky omezit, s cílem ujistit se, že daný projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality. Naproti tomu ochranná opatření předvídaná v určitém projektu, jejichž cílem je kompenzovat negativní účinky tohoto projektu na lokalitu Natura 2000, nemohou být v rámci posuzování důsledků uvedeného projektu podle zmíněného čl. 6 odst. 3 zohledněna.“²⁸ V řešeném případě se přitom jednalo o opatření, která mají negativní vliv kompenzovat, nikoli zaručit, že projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality. Tato opatření lze proto uložit až podle postupu stanoveného v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, kde je kromě toho požadováno splnění i dalších podmínek (absence alternativních řešení a existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu). Tento postup nesmí být obcházen v důsledku změny kompenzačních opatření za opatření mitigační.

C-399/14–Grüne Liga Sachsen a další

Jinou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se projektu silniční infrastruktury s vlivem na lokalitu soustavy Natura 2000 rozhodl Soudní dvůr v lednu 2016. Původní spor se v tomto případě týkal výstavby silničního mostu Waldschlößchenbrücke přes řeku Labe a louky podél jejích břehů. Německý soud zde narazil (opět) na ten problém, že projekt byl povolen před zařazením dotčené lokality do seznamu lokalit významných pro Společenství, výstavba však byla zahájena (a dokončena) poté. Ve svých předběžných otázkách se proto ptal zejména na to, zda v takovém případě má dojít k následnému přezkoumání projektu s ohledem na požadavky článku 6 směrnice o stanovištích, a pokud ano, jaký má být jeho rozsah. Soudní dvůr v první řadě uvedl, že projekt v tomto případě spadá do režimu článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, přičemž „[...] čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že plán nebo projekt, který s péčí o určitou lokalitu přímo nespojuje nebo není pro péči o ni nezbytný a který byl v návaznosti na studii nespĺňující požadavky čl. 6 odst. 3 této směrnice schválen před

²⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. května 2014, sp. zn. C-521/12, body 28 a 29.

zařazením předmětné lokality do seznamu LVS, musí být příslušnými orgány následně posouzen co do jeho důsledků pro tuto lokalitu, je-li toto posouzení jediným vhodným opatřením, aby realizace uvedeného plánu nebo projektu nezpůsobila poškozování nebo vyrušování, jež by mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.²⁹ Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích však nedefinuje žádné konkrétní kritérium pro provádění opatření, jež mají být přijata. Podle Soudního dvora „[...] musí být vykládán v tom smyslu, že pokud se za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, ukáže, že je nezbytné provést následné posouzení důsledků pro danou lokalitu spojených s plánem nebo projektem, s jehož realizací bylo započato po zařazení této lokality do seznamu LVS, musí být toto posouzení provedeno v souladu s požadavky čl. 6 odst. 3 této směrnice. Při takovém posouzení musí být vzaty v úvahu veškeré skutečnosti existující ke dni zařazení do tohoto seznamu a veškeré důsledky, které nastaly nebo by mohly nastat po tomto datu v návaznosti na částečnou či celkovou realizaci tohoto plánu nebo projektu v uvedené lokalitě.“³⁰ Konečně se Soudní dvůr vyjádřil také k otázkám vyvstávajícím v důsledku toho, že v době provedení dodatečného posouzení byl projekt již realizován. V této souvislosti Soudní dvůr dovodil, že „směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že je-li prováděno nové posouzení důsledků pro určitou lokalitu za účelem zhojení zjištěných pochybení předběžného posouzení provedeného před zařazením této lokality do seznamu LVS nebo následného posouzení podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, zatímco již byl plán či projekt realizován, nemohou být požadavky na kontrolu prováděnou v rámci takového posouzení upraveny z důvodu, že rozhodnutí o schválení tohoto plánu nebo projektu bylo přímo vykonatelné, že návrh na předběžná opatření byl zamítnut a že toto zamítavé rozhodnutí již nabylo právní moci.“³¹ Dokonce dále dovodil, že nelze upravovat ani požadavky na posouzení alternativních řešení záměru, přičemž „[p]osouzení alternativních řešení [...] vyžaduje porovnání environmentálních důsledků zachování či omezení provozu dané stavby, včetně jejího zavření, či dokonce odstranění na jedné straně a převažujících veřejných zájmů, jež vedly k její výstavbě na straně druhé.“³²

C-461/17–Holohan a další

Další rozsudek v řízení o rozhodnutí o předběžné otázce vydal Soudní dvůr v listopadu 2018. V tomto případě se jednalo o povolení rozšíření severní části vnějšího silničního okruhu města Kilkenny v Irsku. Část otázek, které v této souvislosti irský soud položil Soudnímu dvoru, se týkala výkladu článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Plánovaná silnice totiž v daném případě procházela hned

²⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14, bod 46.

³⁰ Tamtéž, bod 62.

³¹ Tamtéž, bod 78.

³² Tamtéž, bod 74.

dvěma lokalitami soustavy Natura 2000 – ptačí oblastí „River Nore“ a evropsky významnou lokalitou „River Barrow and River Nore“. Vznikla přitom nejistota ohledně toho, zda provedené naturové posouzení bylo dostatečné. Odpovědi Soudního dvora na položené otázky v tomto ohledu vycházejí z jeho dřívější judikatury. V první řadě stanoví, že „čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že „odpovídající posouzení“ musí podchytit všechny typy stanovišť a druhů, pro něž je lokalita chráněna, a dále určit a posoudit vlivy navrhovaného projektu na druhy, které se vyskytují v této lokalitě, ale pro které nebyla zapsána na seznam, i na typy stanovišť a druhů, které se nacházejí vně uvedené lokality, pokud tyto vlivy mohou ovlivnit cíle ochrany dané lokality.“³³ Dále upřesňuje, že článek 6 odst. 3 směrnice „[...] umožňuje, aby příslušný orgán povolil plán nebo projekt, který ponechává stanovení některých parametrů vztahujících se k fázi výstavby, např. polohy stavenišť a obslužných cest, na pozdější rozhodnutí oznamovatele, pouze tehdy, jestliže povolení s určitostí stanovuje dostatečně striktní podmínky zaručující, že tyto parametry nebudou mít nepříznivý účinek na lokalitu.“³⁴ Konečně se Soudní dvůr zabýval také specifickou situací, kdy příslušný orgán nesusouhlasil se závěry vědeckého posudku (inspekční zprávy), a proto povolil projekt, aniž by si v souladu s tímto posudkem opatřil další informace. V této souvislosti Soudní dvůr uvádí, že je-li tomu tak, pak „[...] musí „odpovídající posouzení“ obsahovat podrobné a výslovné odůvodnění, na jehož základě by bylo možno rozptýlit veškeré důvodné vědecké pochybnosti o dopadech plánovaných prací na dotčenou lokalitu.“³⁵

C-411/19–WWF Italia Onlus a další

Konečně (poslední) již zmíněný nedávný rozsudek ve věci WWF Italia Onlus a další vydal Soudní dvůr EU taktéž v řízení o předběžné otázce, a to v červenci 2020. Předmětem sporu v tomto případě byla otázka zákonnosti rozhodnutí o schválení předběžného projektu silničního spojení (státní silnice č. 675) severně od Říma v podobě tzv. „zelené trasy“ a otázka zákonnosti prohlášení o tom, že tato trasa splňuje environmentální požadavky. Původně v případě tohoto projektu totiž došlo ke schválení projektu v jiné podobě (tzv. „fialové trasy“), následně však byl předložen projekt alternativní v podobě „zelené trasy“, a to kvůli vysokým nákladům na „fialovou trasu“. K této nové alternativní trase příslušný orgán (komise italského ministerstva životního prostředí) vydal nesusouhlasné environmentální stanovisko s tím, že projekt nezahrnoval hloubkovou studii jeho vlivů na životní prostředí a že by měl vliv na lokalitu významnou pro Společenství, konkrétně

³³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, sp. zn. C-461/17, bod 40.

³⁴ Tamtéž, bod 47.

³⁵ Tamtéž, bod 52.

oblast „Fiume Mignone (basso corso)“. Následně se na něj obrátil italský Úřad předsedy Rady ministrů s tím, aby posoudil možnosti omezení negativních vlivů „zelené trasy“ prostřednictvím mitigačních a kompenzačních opatření. Příslušný orgán však opět vydal nesouhlasné stanovisko a prohlásil, že není možné zmírnit obtíže související s projektem v podobě „zelené trasy“ stanovením požadavků nebo jinými opatřeními a že „fialová trasa“ je podle jeho názoru ve všech ohledech výhodnější. Přesto však následně Rada ministrů prohlásila, že projekt v podobě „zelené trasy“ je v souladu s environmentálními požadavky, a to s odkazem na převažující veřejný zájem na dokončení strategické trasy, která je součástí TEN-T. Nařídila současně, že při vypracování konečného projektu musí předkladatel doplnit studii vlivů trasy na životní prostředí a splnit požadavky, připomínky a doporučení environmentální povahy formulované meziresortní konferencí svolanou ministerstvem infrastruktury a dopravy. Meziresortní výbor pro hospodářské plánování pak tento předběžný projekt schválil. Ačkoli italské vnitrostátní právní předpisy tento postup umožňují, italský soud vyjádřil pochybnost nad otázkou, zda je to v souladu s unijním právem – postupem totiž byl podle jeho názoru upřednostněn ekonomický zájem a dokončení silniční trasy, která je součástí TEN-T, před ochranou životního prostředí, přičemž hledání vhodných řešení pro ochranu dotčené lokality soustavy Natura 2000 prostřednictvím mitigačních a kompenzačních opatření bylo odloženo až do fáze konečného projektu (to vše v rozporu se stanoviskem orgánu příslušného k posouzení vlivů projektu na životní prostředí). Italský soud proto Soudnímu dvoru předložil celkem 6 souvisejících předběžných otázek k zodpovězení. Také zde odpovědi Soudního dvora vycházejí z jeho předchozí judikatury. V první řadě proto opět vysvětluje, že *„čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích vyžaduje, aby nepříznivý účinek na celistvost zvláštní oblasti ochrany, i když je odůvodněný, byl povolen, pouze pokud je opravdu nevyhnutelný, tedy není-li k dispozici žádné alternativní řešení.“*³⁶ V tomto případě tedy musí podle Soudního dvora vnitrostátní soud posoudit, zda má být ve smyslu článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích považována původní „fialová trasa“ za alternativní řešení spojené s menšími obtížemi z hlediska celistvosti zvláštní oblasti ochrany. Nelze přitom podle něj připustit, aby rozhodujícími pro volbu alternativních řešení byly pouze hospodářské náklady díla. Dále se pak Soudní dvůr opět podrobněji zabývá potřebou dodržet postup předpokládaný v článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Rekapituluje jednak své dřívější závěry týkající se rozsahu a kvality naturového posouzení podle článku 6 odst. 3, které byly uvedeny již výše ve věci Sweetman a další a Briels a další, a dále opakuje, že uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích připadá v úvahu až v návaznosti na toto řádně provedené naturové posouzení dle článku 6 odst. 3.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 2020, sp. zn. C-411/19, bod 40.

Není tedy možné naturové posouzení dodatečně doplňovat, protože také „článek brání právní úpravě umožňující odložit vymezení opatření zmírňujících důsledky plánu nebo projektu pro zvláštní oblast ochrany až do fáze následující po příslušném posouzení důsledků ve smyslu odstavce 3.“³⁷ Naopak ovšem, „[n]ezbytná kompenzační opatření je [...] třeba vymezit po posouzení stanoveném v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, pokud má být dotčený plán nebo projekt uskutečněn navzdory jeho negativnímu dopadu nadanou zvláštní oblast ochrany a jsou-li splněny ostatní podmínky pro použití čl. 6 odst. 4 této směrnice.“³⁸ K otázce následující změny či doplnění projektu pak Soudní dvůr zcela jasně uzavřel, že „plán nebo projekt nelze po posouzení jeho důsledků na danou zvláštní oblast ochrany změnit bez rizika zpochybnění úplné a konečné povahy tohoto posouzení a záruky, kterou představuje pro ochranu této oblasti. Žadatelé proto nemůže být uloženo zapracovat požadavky, připomínky a doporučení do daného plánu nebo projektu, pokud již byl tento plán či projekt posouzen příslušným orgánem s negativním výsledkem, nepodléhá-li takto pozměněný plán nebo projekt novému posouzení ze strany tohoto orgánu.“³⁹ Naproti tomu však Soudní dvůr připomíná, že platí také to, co již konstatoval v rovněž výše citovaném případě *Holohan a další*: „[...] parametry, u nichž z vědeckého hlediska neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, že jejich účinky nebudou mít na lokalitu nepříznivý vliv, mohou být zcela ponechány na pozdější rozhodnutí žadatele.“

6. Závěr

Na tomto místě lze nyní uzavřít, že nový rozsudek Soudního dvora EU vydaný ve věci *WWF Italia Onlus* a další sice z právního pohledu nepřináší nic zásadně nového, na druhou stranu však představuje poctivé shrnutí a opětovné utvrzení předchozí judikatury Soudního dvora ohledně výkladu a aplikace článku 6 odst.3 a 4 směrnice o stanovištích. Především je v něm opět zcela jasně stanoveno, že proces a podmínky stanovené v článku 6 odst. 3 a 4 je třeba striktně aplikovat, a tedy že vnitrostátní právní úprava, která by umožňovala jednotlivé kroky integrovat či přeskakovat a následně doplňovat, neobstojí, pokud by v důsledku toho mohlo dojít k ohrožení cíle směrnice, kterým je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství (viz článek 2 odst. 2 směrnice o stanovištích).

Současně také tento rozsudek (stejně jako ostatní analyzované judikáty) implicitně potvrzuje v úvodu vyjádřený předpoklad, že záměry staveb pozemních komunikací se s ohledem na znění článku 6 směrnice o stanovištích nijak

³⁷ Tamtéž, bod 57.

³⁸ Tamtéž, bod 63.

³⁹ Tamtéž, bod 68.

neliší od jiných záměrů, které mohou mít významný vliv na lokality soustavy Natura 2000. Směrnice zde stanoví značně podrobná pravidla, která Soudní dvůr interpretuje dlouhodobě striktně. Současně se však s ohledem na výše rozebranou judikaturu zdá, že z povahy věci by tyto záměry mohly i tak mít tendenci projevovat se mírně specificky, zejména pokud jde o složité vyhledávání alternativních variant (viz zejména rozsudek ve věci Komise v. Portugalsko, ale také WWF Italia Onlus a další) a o problémy spojené s časovou a administrativní náročností procesů předcházejících jejich schválení (viz např. Komise v. Španělsko, Grüne Liga Sachsen a další a také opět WWF Italia Onlus a další). Pro potvrzení této hypotézy by však bylo třeba vypracovat rozsáhlejší analýzu i další judikatury týkající se aplikace článku 6 odst. 3 a 4 u jiných záměrů.

Je zřejmé, že případy, které se dostanou až před Soudní dvůr EU (ať už cestou řízení o porušení povinnosti, kterých v případě pozemních komunikací v posledních letech skutečně nebylo mnoho, či cestou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která však poté mívá poněkud obecnější charakter a nevěnuje se tolik specifikům daného případu), jsou jen pomyslnou špičkou ledovce. Většina záměrů je povolena, aniž by o tom na úrovni práva EU zůstal doklad ať už v podobě stanoviska Komise vydaného podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích, či rozsudku Soudního dvora EU. U většiny záměrů, které jsou povoleny, tedy nemáme jednoduchou možnost srovnat, jak vysoký standard ochrany byl v praxi dotčeným lokalitám soustavy Natura 2000 zajištěn, a s jakými problémy se příslušné orgány v daném případě potýkaly. Nakonec i v případě projektů, pro které bylo vydáno stanovisko Komise, je tato možnost prakticky omezená, jelikož tato stanoviska neobsahují dostatečně podrobné informace pro to, aby si jejich čtenář vytvořil přesnou představu například o tom, zda byly odpovídajícím způsobem zváženy a posouzeny alternativní trasy záměru.

V každém případě však lze říct, že text směrnice v kombinaci s jeho výkladem ze strany Soudního dvora EU poskytuje dostatečně jasná vodítka ukazující, jaký postup by měl být následován. Tento postup se s ohledem na striktní výklad Soudního dvora EU může zdát velmi přísný, ve skutečnosti se však svou povahou blíží mechanismu užitému v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, také pro ochranu ostatních (českých) zvláště chráněných území – jedná se o zákaz, ze kterého lze při splnění stanovených podmínek povolit výjimku. Rozdílný (a přísnější) je v případě ochrany lokalit soustavy Natura 2000 především požadavek na podrobné naturové posouzení předcházející zjištění, zda je zákaz v daném případě skutečně dán, a následně také požadavek na splnění přísnějších podmínek vyplývajících z článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, pokud má být výjimka povolena. Zásadní specifikum v případě ochrany lokalit soustavy Natura 2000 však představuje spíše možnost dohledu ze strany Evropské komise a případně

možnost přezkumu ze strany Soudního dvora EU, tj. možnost kontroly ze strany nadnárodního orgánu a z toho plynoucí nemožnost obcházet pravidla v případě záměrů, kdy existuje vysoký národní zájem na jejich povolení (mezi které záměry dopravní infrastruktury často patří). Z toho pak plyne určité napětí, s nímž mohou zpětně souviset aplikační problémy, které byly naznačeny výše.

Seznam použité literatury

JACKSON, A. L. R. *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*. Routledge, Londýn 2018, ISBN 978-1-138-20365-5.

KRÄMER, L. *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*. In: *Journal of Environmental Law* 21:1, 2009, s. 59-85.

KRÄMER, L. *Implementation and enforcement of the Habitats Directive*. In: Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. and Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*. Routledge, Londýn 2015, ISBN 978-1-138-01958-4, s. 229-244.

VOMÁČKA, V. *K rozsahu druhové ochrany podle směrnice o stanovištích: lidské osídlení coby přirozený areál rozšíření zvláště chráněných živočichů*. In: *České právo životního prostředí* č. 56, ročník XX, ISSN 1213-5542, s. 70-89.

Internetové zdroje

Evropská komise, *Management of Natura 2000 sites: Guidance, European Commission Opinions relevant to Article 6 (4) of the Habitats Directive* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm [cit. 1. 1. 2021].

Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o „stanovištích“ 92/43/EHS* [online], publikováno v Úředním věstníku EU C 33, 25. 1. 2019, s. 1-62, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) [cit. 1. 1. 2021].

Stanoviska Evropské komise

Stanovisko Komise ze dne 27. dubna 1995 o plánované dálnici A 20 (Německo), která protne údolí Trebel a Recknitz podle článku 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, sp. zn. 95/C 178/03, publikováno v Úředním věstníku EU C 178, 13. 7. 1995, s. 3-6.

Stanovisko Komise ze dne 18. prosince 1995 o protnutí údolí Peene (Německo) plánovanou dálnicí A 20 podle článku 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, sp. zn. 96/15/EC, publikováno v Úředním věstníku EU L 6, 9. 1. 1996, s. 14-18.

Stanovisko Komise ze dne 11. června 2010 vydané na žádost Německa podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, týkající se výstavby nové 3. sekce dálnice A 20 „B 206 západně od Wittenbornu po B 206 západně od Weede“ jižně

od *Bad Segeberg ve Šlesvicko-Holštýnsku* (Německo), Brusel, 11. 6. 2010, C(2010) 3674 final.

Stanovisko Komise ze dne 3. prosince 2010 vydané na žádost Německa podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, týkající se stavby rozšíření dálnice A 49 spojením konce již realizované A 49 u Neuental s A 5 v Hesensku (Německo), Brusel 3. 12. 2010, C(2010) 8438).

Stanovisko Komise ze dne 14. září 2011 vydané na žádost Německa podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, týkající se nahrazení stavby dálničního mostu „Schiersteiner Brücke“, rozšíření dálnice A 643 ze 4 na 6 jízdních pruhů a zvětšení dálniční spojky, Hesensko (Německo), Brusel, 14. 9. 2011, C(2011) 6365 final.

Stanovisko Komise ze dne 29. května 2012 vydané na žádost Německa podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, týkající se stavby městského okruhu B 252/B 62 kolem obcí Münchhausen, Wetter a Lahntal (Německo/Hesensko), Brusel, 29. 5. 2012, C(2012) 3392 final.

Stanovisko Komise ze dne 18. 12. 2015 vydané na žádost Německa podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, týkající se rozšíření B 173 mezi Lichtenfels a Kronach, sekce Michelau-Zettlitz (Německo/Bavorsko), Brusel, 18. 12. 2015, C(2015) 9085 final.

Rozsudky Soudního dvora EU

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 23. března 2006, sp. zn. C-209/04 (Komise Evropských společenství proti Rakouské republice.), ECLI:EU:C:2006:195.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise Evropských společenství proti Portugalské republice), ECLI:EU:C:2006:665.

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 15. prosince 2011, sp. zn. C-560/08 (Evropská komise proti Španělskému království), ECLI:EU:C:2011:835.

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 11. dubna 2013, sp. zn. C-258/11 (Peter Sweetman a další v. An Bord Pleanála), ECLI:EU:C:2013:220.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. května 2014, sp. zn. C-521/12 (T. C. Briels a další v. Minister van Infrastructuur en Milieu), ECLI:EU:C:2014:330.

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen e.V. e.a. v. Freistaat Sachsen), ECLI:EU:C:2016:10.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 7. listopadu 2018, sp. zn. C-461/17 (Brian Holohan a další v. An Bord Pleanála), ECLI:EU:C:2018:883.

Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 16. července 2020, sp. zn. C-411/19 (WWF Italia o.n.l.u.s. a další v. Presidenza del Consiglio dei Ministri a Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)), ECLI:EU:C:2020:580.

O autorce:

Autorka je interní doktorandkou katedry práva životního prostředí PFUK

E-mail: chaloual@prf.cuni.cz

**THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU
CONCERNING THE PERMITTING OF ROAD CONSTRUCTIONS,
WHICH WERE FOUND TO HAVE A SIGNIFICANT ADVERSE
EFFECT ON THE INTEGRITY OF NATURA 2000 SITES**

Abstract

The article briefly analyzes the existing case law of the Court of Justice of the EU concerning the permitting of road constructions, which were found to have a significant adverse effect on the integrity of Natura 2000 sites, as well as European Commission opinions adopted under the 2nd subparagraph of Article 6(4) of the Habitats Directive in cases where a project of road construction was being approved, although significant adverse effects have been identified on a site where priority natural habitat types and/or priority species occur. In particular, it seeks to assess the significance of a new judgment of the Court of Justice in Case C-411/19 “WWF Italia Onlus and Others”, and to assess if there are, in the case of road construction projects, any specifics concerning Natura 2000 sites protection compared to other projects which are likely to have a significant effect on the sites.

Keywords:

roads, appropriate assessment, European Commission, Court of Justice

Klíčová slova:

pozemní komunikace, naturové posouzení, Evropská Komise, Soudní dvůr



☞ RECENZE A ANOTACE ☞

HAK Jan, VÍCHA Ondřej. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 230 s. ISBN 978-80-7598-778-5 (váz.)

Péčí nakladatelství Wolters Kluwer ČR, které si –snad jako jediné nakladatelství působící v České republice– již před zhruba deseti lety vytklo sympatický cíl, pravidelně mapovat oblast práva životního prostředí, uvedlo koncem roku 2020 na trh knihu Jana Haka a Ondřeje Víchy *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Tato monografie vznikla v rámci grantového projektu s názvem *Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy*, podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (reg. č. IGA_PF_2018_007). Vlastní text monografie čítá 213 stran (plus 16 římsky číslovaných stran obsahujících přehled obsahu, informace o autorech, seznam zkratek a autorskou předmluvu) přičemž vychází z právního stavu všech předpisů ke dni 1. 11. 2020. Kniha je doplněna v přílohách textem základních právních předpisů mezinárodního a evropského unijního práva v oblasti práva na informace, seznamem použité literatury a věcným rejstříkem. Obsah této publikace nalezne čtenářská veřejnost také v ASPI.

Autoři se v publikaci zabývají tématem z obecné části práva životního prostředí. Právo na informace o životním prostředí představuje v současné době, která ochraně životního prostředí v České republice dvakrát nepřeje (viz aktuálně legislativní proces projednávání návrhu nového stavebního zákona a novelizace předpisů souvisejících), klíčový nástroj veřejnosti k tomu, aby získala povědomí o skutečném stavu životního prostředí, o předpokládaném vývoji tohoto stavu včetně faktorů, které jej významně ovlivňují. Naštěstí je právo na informace o životním prostředí upraveno i na mezinárodní úrovni (Úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – též Aarhuská úmluva)¹ a na úrovni práva EU, především směrnice 2003/4/ES či nařízení 1367/2006/ES, a co je možná nejdůležitější, je součástí ústavního pořádku ČR (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Proto současná zákonodárná moc v ČR nemůže toto základní právo občana jen tak jednoduše omezit či vyloučit, jako některá jiná občanská práva (např. účast

¹ V České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb.m.s.

dotčené veřejnosti na řízeních ve věcech týkajících se ochrany přírody, jako se to stalo zákonem č. 225/2017 Sb.).

Právo na informace a svobodu projevu osobně považuji za jedno z nejdůležitějších práv a svobod, nabytých po roce 1989, vůbec. Nechci zde připomínat, jak se k těmto tématům stavěl komunistický režim v letech 1948–1989, to je všeobecně známo, avšak nemohu zapomenout na demonstrace občanů na podzim 1989 v severních Čechách. To nebyly klasické politické demonstrace proti vládnoucímu režimu za propuštění politických vězňů nebo uctění památky studentů, kteří obětovali svůj život v reakci na vstup vojsk Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968. Jednalo se o mnohem prostší důvod, lidé požadovali informace o stavu a příčinách znečištění ovzduší, majících zásadní vliv na zdraví a životy obyvatel severních Čech.

Nálezy Ústavního soudu ČR od 90. let 20. stol. potvrzují, že svoboda projevu a z ní odvozené právo na informace bývají považovány za jeden z úhelných kamenů demokratického právního státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země; naopak absence této svobody demokracii pojmově vylučuje². To si ostatně uvědomují i oba autoři recenzované publikace a proto významu práva na informace obecně i práva na informace o životním prostředí v kontextu demokracie a transparentnosti veřejné správy věnují pozornost v úvodu na str.1 až 3. Informace o stavu a kvalitě životního prostředí jsou nezbytným předpokladem pro běžné fungování celé společnosti. Efektivní přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí, jakož i šíření informací tohoto typu přispívají k větší osvětě v otázkách ochrany životního prostředí, k volné výměně názorů ve společnosti, jakož i k předcházení či zmírnění ztrát na životním prostředí. Jak správně autoři uvádějí na str. 2, přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je též předpokladem toho, aby se veřejnost, včetně dotčené veřejnosti, resp. jedinci v rámci veřejnosti mohli kvalifikovaně podílet na ochraně životního prostředí. Dodávám ovšem, že pokud zákonodárce upírá dotčené veřejnosti právo na účast v řízeních týkajících se povolání záměrů, které mohou ohrozit stav přírody a krajiny, je právo na informace o životním prostředí vlastně jen polovičním právem.

Překvapilo mě, když jsem si probíral seznam české odborné literatury k tématu práva na informace o životním prostředí, přičemž jsem se soustředil na knihy, jak málo autorů se tomuto tématu doposud věnovalo. Jedná se vlastně jen o vysokoškolské učebnice práva životního prostředí³ či praktické průvodce po prá-

² Např. nálezy ÚS sp.zn. I. ÚS 526/98 ze dne 18.února 1999 nebo sp.zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. května 2015.

³ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3.vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s. nebo Jančářová, I. a kol. Právo životního prostředí. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 716 s.

vu životního prostředí⁴ a komentáře k zákonu o právu na informace o životním prostředí⁵ či k Listině základních práv a svobod (k čl. 35 odst. 2).⁶ Výjimečně se objevují díla k implementaci Aarhuské úmluvy.⁷ Proto se domnívám, že Jan Hak a Ondřej Vícha svojí knihou zaplnili dosud existující díru v této oblasti a za to jim, stejně tak nakladatelství Wolters Kluwer ČR, patří dík.

První kapitolu autoři věnují mezinárodním aspektům a evropské unijní právní úpravě, představující východiska důležitá pro zasazení zkoumané materie do širšího kontextu. Unijní aspekty jsou pak členěny na prameny primárního a sekundárního práva ES/EU, přičemž nechybí ani odkazy na aktuální strategii European Green Deal či akční programy pro životní prostředí (byť v kapitole postrádám návrh 8. akčního programu, představený Evropskou Komisí na podzim 2020). Tematicky na tato východiska pak navazuje kapitola druhá, která představuje detailní rozbor hlavního sekundárního předpisu práva EU v oblasti práva na informace o životním prostředí, směrnici 2003/4/ES.

Jelikož se kniha zaměřuje především na právní úpravu zemí středoevropského prostoru (kapitoly 4 až 7), považovali autoři za potřebné nejprve provést analýzu práva na informace v českém vnitrostátním právu. Činí tak v kapitole 3. V této souvislosti je třeba upozornit čtenáře, že autoři používají v celé knize jako synonymum k výrazu „informace o životním prostředí“ rovněž sousloví „environmentální informace“ (viz zejména kap. 3.1). Poté se již autoři zaměřují na právní úpravu v Rakousku, na Slovensku, v Německu, a v Polsku. Výběr je logický, jedná se o státy, hraničící s Českou republikou. Struktura kapitol je jednotná, autoři se zaměřují na vybrané otázky, jako je vymezení informací o životním prostředí, povinných subjektů, přístup k informacím o životním prostředí na žádost, omezení přístupu k informacím o životním prostředí a související právní ochrana. To je nepochybně výhodné jak pro komparaci, tak pro orientaci čtenáře.

Autoři se soustředili v knize spíše na pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí (tj. na žádost), naproti tomu o aktivním zpřístupňování těchto

⁴ Tuháček, M., Jelínková, J. a kol. Právo životního prostředí. Praktický průvodce. Praha: GRADA Publishing, 2015, 279 s.

⁵ Korbelt, F. a kol. Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Linde, a.s., 2005. 416 s. nebo Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 196 s.

⁶ Zejména Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s. nebo Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s.

⁷ Mullerová, H., Humlíčková, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.

informací se zmiňují jen okrajově, tam, kde to považují za nezbytné v kontextu výkladu.

Co je třeba, kromě zpracování právní úpravy v okolních státech, na knize vyzdvihnout, je práce se soudní judikaturou. Ta je opravdu nadstandartní, včetně využití judikatury při výkladech evropského unijního kontextu v kap.1.3.

Pozoruhodné jsou rovněž závěry učiněné na str. 159 až 168 recenzované publikace. Autoři nejen shrnují zásadní poznatky z předchozích kapitol, zejména, jak se jednotlivým státům podařilo implementovat závazky z mezinárodního a evropského práva životního prostředí, současně však poukazují na nejvýraznější specifika srovnávaných právních úprav. Je zřejmé, že zejména obě právní úpravy německy mluvících států mají k sobě blízko. Naopak například právní úprava na Slovensku je v porovnání s ostatními sledovanými státy poměrně specifická.

S využitím poznatků ze zahraničních právních úprav se na str. 163 až 168 autoři pokoušejí navrhnout možná vylepšení či doplnění českého zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí *de lege ferenda*. Doplnují tak především výklad učiněný v kap. 3. Soudím, že obsah těchto závěrů může významně rozprodit odbornou diskusi a má potenciál přispět tak k rozvoji oboru práva životního prostředí. A třeba to zaujme i legislativce, koneckonců v současné době se připravuje další novela zák. č. 123/1998 Sb. spolu s novelou zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (a opět možná půjde o souboj s odpůrci občanské společnosti, transparentnosti veřejné správy, práv a svobod veřejnosti a ochrany životního prostředí).

Osobně doporučuji tuto knihu zejména diplomantům, rigorozantům a doktorandům na vysokých školách zaměřených na studium právních disciplín, ale i na jiné obory souvisejícími s ochranou životního prostředí. Něco se dozvědět nového nebo si alespoň uvědomit některé souvislosti, připomenout si judikaturu k tématu, využít ve výuce či v praxi anebo se vydat vlastním výzkumným směrem můžou však nejen lidé z odborné veřejnosti, ale počíst si s chutí i laická veřejnost.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Právníká fakulta UK, katedra práva životního prostředí

Summary:**The right to environmental information in the Central European context**

A peer-reviewed monograph by experts in the field of environmental law deals with the right to information about the environment. The first chapter is devoted to the international aspects of the right to environmental information and regulation in the sources of primary and secondary EU law. Thematically, these starting points are followed by the second chapter, which presents a detailed analysis of the main legislation of EU law in the field of the right to environmental information, Directive 2003/4 / EC. The core of the book are chapters 3 to 7, devoted to the analysis of the legal regulation of the right to environmental information in the Czech Republic and in neighboring countries (in Austria, Slovakia, Germany, and Poland). From the performed comparison, the authors present in the final chapter proposals for changes in the Czech legislation.

Key words: right to environmental information, access to environmental information, request for information from a public authority

Klíčová slova: právo na informace o životním prostředí, přístup k informacím o životním prostředí, pasivní zpřístupňování informací orgány veřejné správy



KOMENTÁŘ K ZÁKONU O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM

IŠTVÁNEK František, SIMON Pavel, KORBEL František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. 2. vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 412 s., ISBN 978-80-7598-854-6 (brož.), ISBN 978-80-7598-855-3 (e-pub)

V září 2020 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v pořadí již druhé vydání komentáře k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Komentovaný zákon upravuje (v návaznosti na čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) podmínky a podrobnosti odpovědnosti státu za újmu, včetně té nemajetkové, způsobenou při výkonu státní moci a odpovědnosti územních samosprávných celků za újmu způsobenou při výkonu samostatné působnosti.

Právní stav publikace je ke dni 1. 7. 2020. První vydání této publikace vyšlo v roce 2017 a bylo zpracováno k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2016. Potřeba nového vydání byla vyvolána jak posuny v oblasti legislativní, tak i v důsledku nejnovějšího vývoje soudní judikatury. Pokud jde o legislativní změny, druhé vydání komentáře zohledňuje aktuální novelizace zákona o odpovědnosti státu, mezi něž patří zákon č. 178/2018 Sb. [na jehož základě došlo k úpravě vymezení úředních osob dle § 3 odst. 2 v návaznosti na zavedení evropského vyšetřovacího příkazu v zákoně č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních] a zákon č. 118/2020 Sb. (specifikoval příslušnost ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů pro účely náhrady škody za nesprávný úřední postup dle § 6 odst. 3 v návaznosti na úpravu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Autoři komentáře však museli reagovat i na další související legislativní změny. Tou nejzásadnější změnou přitom bylo zavedení soudního poplatku za žaloby na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, a to zákonem č. 296/2017 Sb.

Publikace je společným dílem tříčlenného autorského kolektivu. Zákon o odpovědnosti státu je právním předpisem bohatým na soudní judikaturu, a proto není náhodou, že dva z autorů (František Ištváněk a Pavel Simon) jsou soudci Nejvyššího soudu zabývající se právě problematikou odpovědnosti státu a třetí autor (František Korbel) je praktikujícím advokátem, bývalým náměstkem ministra spravedlnosti a místopředsedou Legislativní rady vlády, jakož i spoluautorem nového občanského zákoníku. Aktuální zájmovostí je, že Pavla Simona, jednoho

ze soudců Nejvyššího soudu a současně kandidáta na místo soudce Evropského soudu pro lidská práva před nedávnem výběrová komise Ministerstva spravedlnosti na prvním místě doporučila vládě (samotnou volbu jednoho soudce za ČR z kandidátní listiny schválené vládou nicméně provede až Parlamentní shromáždění Rady Evropy).

Komentář k zákonu o odpovědnosti státu přináší na 412 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má celkem 39 paragrafů. Jak je již v této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk, seznam předpisů citovaných v komentáři, jakož i stručná předmluva. V rámci vlastního textu je v komentáři u jednotlivých paragrafů uveden přehled souvisejících ustanovení zákona, přehled vybraných souvisejících právních předpisů, jakož i související judikatura a odborná literatura. V závěru nalezneme čtenář věcný rejstřík, seznam odborné literatury vztahující se k celému tématu, jakož i medailonky všech autorů.

Nespornou výhodou tohoto komentáře je právě rozsáhlá práce se soudní judikaturou, která dotváří právní rámec v oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Autoři komentáře široce citují zejména judikaturu Nejvyššího soudu, který je povolán ke sjednocování judikatury civilních soudů v této oblasti, jakož i Ústavního soudu, který dohlíží na její soulad s ústavním pořádkem. Ústavněprávní základ odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je totiž zakotven v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V komentáři je dále zohledněna i relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.

A právě i druhé vydání recenzované publikace muselo reagovat – vedle změn legislativních – také na vývoj soudní judikatury, k němuž docházelo zejména v oblasti odškodnění za újmu způsobenou porušením práva Evropské unie, trestním stíháním, které neskončilo odsouzením, a dále stran regresních nároků a vymezení orgánů, za jejichž činnost stát odpovídá v opozici proti orgánům (zejména profesně samosprávným), za jejichž činnost stát neodpovídá. Autoři v předmluvě ke druhému vydání komentáře uvádí, že „[v] judikatuře výrazně ubylo rozhodnutí týkajících se náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení, kteroužto oblast práva lze již dnes považovat za dostatečně soudně řešenou a ve které se nových právních otázek spojených s výkladem zákona objevuje jen pomálu.“ Netušili přitom, jak moc se mýlí. Ústavní soud totiž nálezem ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20 (blíže k tomuto rozhodnutí v rubrice „Z judikatury Ústavního soudu ČR“), přehodnotil dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu týkající se odpovědnosti stá-

tu za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona o odpovědnosti státu, z níž pochopitelně vycházel i autoři komentáře.

Ústavní soud v citovaném nálezu zdůraznil, že v případech, kdy účelem správního řízení je realizace základního práva (v posuzovaném případě šlo o právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod), je i při následném uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s délkou řízení nutné zohlednit vzájemné souvislosti dotčených ústavně zaručených práv. Z ústavního pořádku přitom vyplývá, že každý má v řízení, v jehož rámci rozhodují orgány veřejné správy o jeho základních právech a svobodách, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při porušení tohoto práva – nepřiměřenou délkou takového řízení – pak dotčenému jednotlivci svědčí právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Při rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem nelze podle Ústavního soudu odhlížet od toho, že bylo ve správním řízení rozhodováno o základním právu nebo svobodě, a proto je povinností obecných soudů zohlednit celkovou délku řízení, jež teprve ve svém souhrnu vedlo k realizaci základního práva; jinak se obecné soudy dopustí nepřijatelného snížení procesní ochrany dotčeného jednotlivce. Na správním řízení o základních právech a svobodách, jakož i na případné navazující soudní řízení, je tedy podle názoru Ústavního soudu třeba z ústavněprávního hlediska nahlížet jako na řízení jediné. Není-li jeho délka přiměřená, uplatní se vzhledem k zásadnímu významu základních práv a svobod v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod domněnka vzniku nemajetkové újmy. Přitom není třeba zkoumat, zda předmětem řízení bylo «občanské právo nebo závazek» ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Vedle této problematiky bude výzvou pro další vydání komentáře k zákonu o odpovědnosti státu nepochybně i očekávaný výklad tohoto zákona v soudní praxi při uplatňování nároků vzniklých v nedávné (jakož bohužel i v současné) době v důsledku protiepidemiologických opatření nařízených v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky.

Komentovaný zákon je primárním právním předpisem při uplatňování náhrady újmy, včetně té nemajetkové, o níž se poškození domnívají, že jim ji způsobil stát, resp. územní samosprávný celek při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v samostatné působnosti. Jako takový je pochopitelně aplikován i při výkonu veřejné moci související s ochranou životního prostředí. Proto by tento zákon neměl uniknout ani právníkům specializujícím se na právo životního prostředí. V tomto ohledu jsou inspirativní odkazy autorů komentáře na právní před-

pisí vydané na úseku ochrany životního prostředí, jakož i na souvisejících úsecích veřejné správy. Tak například v souvislosti s vymezením úředních osob jako původců vydání rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu v § 3 odst. 1 písm. b) komentovaného zákona autoři správně odkazují nejen na § 39 lesního zákona, který je jako jediný výslovně uveden v poznámce pod čarou č. 1, ale též na další právní předpisy upravující postavení veřejných stráží v České republice, a popř. odkazující na postup podle zákona o odpovědnosti státu (tj. na § 18 odst. 1 zákona o rybářství, § 81 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 16 odst. 3 zákona o myslivosti). Naopak jako nepřítomný v téže pasáži (na s. 54) shledávám odkaz na § 40 odst. 2 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy). Podle tohoto ustanovení platí, že „[s]tát odpovídá za škodu způsobenou pracovníky orgánů vykonávajících kontrolu podle § 26 nebo § 30 v souvislosti s plněním jejich úkolů; to neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněně a přiměřeně zákrok vyvolala. Přitom se postupuje podle jiného právního předpisu“ (tedy podle komentovaného zákona). Kontrolu podle zákona o obchodování s ohroženými druhy však vykonávají pouze inspektoři České inspekce životního prostředí (§ 30) nebo pracovníci celních úřadů (§ 26); pojmově se tedy nejedná o úřední osoby ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu, ale o státní orgány (a jejich pracovníky) ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

Ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jedná jménem státu mj. i Ministerstvo životního prostředí, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti v souladu s § 19 kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb.), tj. na úseku ochrany životního prostředí. Vzhledem k tomu nabývá na významu komentářem poskytovaný výklad k ustanovením § 6 a § 14 zákona o odpovědnosti státu. Nejen z tohoto důvodu lze recenzovanou publikaci doporučit všem pracovníkům příslušných správních orgánů na úseku ochrany životního prostředí, jakož i fyzickým a právnickým osobám z řad široké veřejnosti (včetně environmentálních spolků), které se domnívají, že jim stát, resp. územní samosprávný celek při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v samostatné působnosti, způsobil škodu nebo nemažetkovou újmu.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

The reviewed publication: commentary of Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the exercise of public power by a decision or incorrect official procedure

Abstract:

The reviewed publication is a detailed commentary of Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the exercise of public power by a decision or incorrect official procedure. This Act regulates (in connection with Article 36, paragraph 4 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms) the conditions and details of the state's liability for damage, including non-pecuniary damage, caused in the exercise of state power and liability of territorial self-governing units for damage caused in the exercise of independent competence. The book was published by Wolters Kluwer Czech Republic in September 2020 and is a joint work of a three-member team of authors. The State Liability Act is the primary legal regulation in the application of compensation for damage, which the victims believe is caused to them by the state, or by a territorial self-governing unit in the exercise of public power entrusted to them by law in its independent competence. The State Liability Act is a law rich in case law, so it is no coincidence that two of the authors are judges of the Supreme Court dealing with the issue of state liability and the third author is a practicing lawyer. The commentary thus provides a comprehensive interpretation of the individual provisions with the relevant case law.

Key words:

liability – state – damage – commentary – act



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →

Sbírka zákonů duben – prosinec 2020**částka 32**

Nařízení vlády č. 75/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin.

částka 43

Zákon č. 114/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.¹

částka 44

Nařízení vlády č. 121/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 481/2012 Sb., o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

částka 49

Vyhláška č. 138/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 96/2018 Sb., o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu ovocných rodů a druhů a jeho uvádění do oběhu.

částka 67

Vyhláška č. 181/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů.

částka 79

Nařízení vlády č. 217/2020 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v oblasti zemědělství v souvislosti s mimořádnou epidemií v roce 2020.

částka 93

Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16, publikovaný pod č. 254/2020 Sb., ve věci návrhů na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.

¹ Novela se dotýká v řadě bodů také trestněprávní ochrany zvířat.

částka 95

Vyhláška č. 257/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Krkonošského národního parku.

částka 98

Vyhláška č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov.

částka 102

Nařízení vlády č. 270/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

částka 105

Nařízení vlády č. 277/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 278/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 100/1996 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o udělení licence v lesním hospodářství a podrobnosti o udělování licencí v lesním hospodářství, ve znění vyhlášky č. 324/2003 Sb.

částka 107

Nařízení vlády č. 280/2020 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách.

Vyhláška č. 281/2020 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Mladá a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

částka 112

Vyhláška č. 293/2020 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Bystřina - Lužní potok a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

částka 113

Vyhláška č. 294/2020 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Čtvrtě a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 295/2020 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Děvín a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 296/2020 Sb., o změně a zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

částka 124

Vyhláška č. 313/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu, ve znění pozdějších předpisů.

částka 125

Vyhláška č. 314/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 332/2006 Sb., o množitel-
ských porostech a rozmnožovacím materiálu chmele, révy, ovocných rodů a dru-
hů a okrasných druhů a jeho uvádění do oběhu, ve znění vyhlášky č. 95/2018 Sb.

částka 126

Vyhláška č. 315/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení
druhového seznamu pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů.

částka 130

Vyhláška č. 324/2020 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Nebesa a sta-
novení jejich bližších ochranných podmínek.

částka 131

**Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20 publikovaný
pod č. 325/2020 Sb.**, ve věci návrhu na zrušení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.,
o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění nálezu Ústavního soudu ze
dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vyhlášeného pod č. 54/2020 Sb.

částka 132

Nařízení vlády č. 326/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb.,
kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje poža-
dované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostře-
dí, ve znění nařízení vlády č. 450/2011 Sb.

částka 134

Zákon č. 334/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do obě-
hu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu
osiva a sadby), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 138

Nařízení vlády č. 344/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 481/2012 Sb.,
o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronick-
kých zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 345/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obec-
ním úřadem.

Vyhláška č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působ-
ností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného
okresu.

částka 148

Vyhláška č. 366/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 332/2006 Sb., o množitel-
ských porostech a rozmnožovacím materiálu chmele, révy, ovocných rodů a dru-
hů a okrasných druhů a jeho uvádění do oběhu, ve znění pozdějších předpisů,
a vyhláška č. 96/2018 Sb., o množitel-
ských porostech a rozmnožovacím materiálu
ovocných rodů a druhů a jeho uvádění do oběhu, ve znění vyhlášky č. 138/2020 Sb.

částka 149

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 368/2020 Sb., o schválení Aktualizace
č. 5 Politiky územního rozvoje České republiky.

částka 163

Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstav-
by dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických
komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 175

Nařízení vlády č. 430/2020 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v oblasti
prohlašování některých kulturních památek za národní kulturní památky.

částka 196

Zákon č. 481/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových
úpravách a pozemkových úradech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě
vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších
předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 202

Nařízení vlády č. 492/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 189/2018 Sb.,
o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohon-
ných hmot.

částka 205

Zákon č. 501/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat
proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních
poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

částka 218

Zákon č. 526/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požá-
davicích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších
předpisů, a zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při
jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů.

částka 222

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

částka 223

Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

Zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností.

částka 224

Zákon č. 544/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 545/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

částka 232

Nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny.

částka 233

Nařízení vlády č. 566/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, a další související nařízení vlády.

Nařízení vlády č. 567/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 568/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 238/2011 Sb., o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních hracích ploch, ve znění pozdějších předpisů.

částka 239

Vyhláška č. 583/2020 Sb., kterou se stanoví podrobnosti obsahu dokumentace pro vydání společného povolení u staveb dopravní infrastruktury.

částka 241

Vyhláška č. 592/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění pozdějších předpisů.

Sbírka mezinárodních úmluv 2020**částka 14**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 23/2020 Sb.m.s., o přijetí změn příloh I a II Bonnské úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů.

**THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION
FROM APRIL TO DECEMBER 2020 IN THE COLLECTION
OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC**

Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws and Collection of International Agreements from April to December 2020.

☛ ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" ☚**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, a dále rubriky „Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR“ a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 58 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyrazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to stejskal@prf.cuni.cz

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



← ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ →

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmetný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- 3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.

