

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.

Členové redakční rady:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

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 fotografií 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

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 43. čísla dne 21. 04. 2017

Fotografie na přední a zadní straně obálky:

Krkonošský národní park – Modré sedlo,

Památník obětem hor

Fotografie na vnitřní straně obálky:

Karkonoski Park Narodowy – ledovcové

jezero Mały Staw

Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých

společností ČR – rozhodnutí AV ČR

č. 99/RVS/17 ze dne 15. 3. 2017.

☛ OBSAH Č. 1/2017 (43) ☚**ÚVODNÍK**

Parlamentní útok na ochranu přírody a základní lidská práva	7
---	---

AKTUÁLNĚ

Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny	10
--	----

TÉMA

<i>Vojtěch Stejskal</i> Nová právní úprava národních parků	22
<i>Petra Hlaváčková</i> Prostorová ochrana mořské biodiverzity	34

NÁŠ HOST

<i>Wojciech Radecki</i> První vzájemné kontakty představitelů polské a československé vědy v oblasti práva životního prostředí	68
---	----

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

<i>Vojtěch Vomáčka</i> Proč býk není tuleň: Evropská občanská iniciativa a ochrana životního prostředí	73
---	----

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Ondřej Vícha</i> K odvodům za vynětí ze zemědělského půdního fondu a k vlastnictví odpadu	98
---	----

Z JUDIKATURY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Nejvyšší správní soud přichází se začátkem nového roku 2017 se svojí e-Sbírkou	108
Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava	110

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Tři jubilea Jaroslava Drobníka	116
Na památku dr. Wolfganga E. Burhenneho	119

RECENZE A ANOTACE

Komentář k energetickému zákonu	122
Ekologické zdanění a modelování jeho dopadů	127

PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů 2017 (leden – březen)	131
Sbírka mezinárodních smluv leden – březen 2017	134

INFORMACE O ČASOPISU	135
-----------------------------	-----

POKYNY PRO AUTORY	137
--------------------------	-----

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	140
---------------------------------	-----

☛ TABLE OF CONTENTS No. 1/2017 (43) ☚**EDITORIAL**

Czech Parliament destroyed some paragraphs of the nature conservation and landscape protection act	7
--	---

HOT ISSUE

The essential opinion the academical lawyers against the parliament's amendment of the nature conservation and landscape protection act	10
---	----

MAIN TOPICS

<i>Vojtěch Stejskal</i> The new legal regulation of the national parks in the Czech Republic	22
<i>Petra Hlaváčková</i> Spatial protection of marine biodiversity	34

OUR GUEST

<i>Wojciech Radecki</i> First contacts between representatives of Polish and Czechoslovak doctrine in domain of environmental law	68
--	----

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

<i>Vojtěch Vomáčka</i> Why a bull is not a seal: European citizens' initiative and protection of the environment	73
---	----

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

<i>Ondřej Vícha</i> Fees for the Exemption of Agricultural Land and Ownership of Waste	98
---	----

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE ADMINISTRATIVE COURTS	
New e-database of the decisions of The Supreme Administrative Court	108
The non-governmental ecological organisation does not have the right to participation on the proceeding for the imposition of a fine (about the administrative liability of the National Park Service)	110
FROM SCIENTIFIC LIFE	
Jaroslav Drobník celebrated 80.birthday	116
In memory of Wolfgang E. Burhenne	119
THE REVIEWED PUBLICATIONS	
Commentary on the Czech Energy Law	122
Environmental taxation and its impact modelling	127
NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION	
The Statute Book of the Czech legislation 2017	131
The Statute Book of the international agreements 2017	134
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	135
INFORMATION FOR AUTHOR	137
MANUSCRIPT REQUIREMENTS PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS	140

◀ ÚVODNÍK ▶**PARLAMENTNÍ ÚTOK NA OCHRANU PŘÍRODY
A ZÁKLADNÍ LIDSKÁ PRÁVA**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

vstoupili jsme do roku 2017. Před šedesáti lety vzniklo Evropské hospodářské společenství, předchůdce Evropské unie. V zakládací Římské smlouvě nebylo žádné ustanovení o ochraně životního prostředí. Společná environmentální politika EU byla zavedena do primárního práva až s účinností od roku 1987, tedy před třiceti lety. Jsem přesvědčen, že i díky legislativě EU se stav životního prostředí v ČR v průběhu posledních 30 let výrazně zlepšil.

Otevíráte 43. číslo našeho časopisu České právo životního prostředí. Rozrostly se nám rubriky, vedle již zavedené, věnované evropskému a mezinárodnímu soudnictví, otevíráme stálou rubriku judikatury Ústavního soudu ČR a rubriku věnovanou správnímu soudnictví. Doporučuji věnovat pozornost též programu Nová zelená úsporám na přední vnitřní straně obálky.

Titulek úvodníku naznačuje, že první měsíce letošního roku se nesly a nesou ve znamení složitých, citlivých, někdy i emotivních jednání obou komor Parlamentu, vlády, lobbistů, ale i odborné a široké laické veřejnosti, pokud jde o projednávání novel některých zákonů klíčových pro ochranu životního prostředí a politiku udržitelného rozvoje. Středem pozornosti je zejména stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny. Původně jsem chtěl čtenáře informovat o úspěchu, kterým se stal 4. 4. 2017 schválený zákon, kterým se novelizuje zákon o ochraně přírody a krajiny, zejména co do nové podoby zřízení a ochrany národních parků. Zákon byl vyhlášen pod č. 123/2017 Sb. Dne 5. 4. 2017 však téměř titíž poslanci a tytéž poslankyně, co den před tím zvedli ruku ve prospěch ochrany přírody, hlasovali v případě novelty stavebního zákona a souvisejících zákonů proti ochraně přírody a proti lidským právům, zejména pokud jde o účast veřejnosti na řízeních ve věcech rozhodování o povolení stavebních projektů. Kuriozitou je i fakt, že jeden ze schválených destruktivních pozměňovacích návrhů na okleštění zákona o ochraně přírody a krajiny podal pan poslanec Okleštěk. I proto se snad poprvé v historii spojily katedry práva životního prostředí a katedry správního práva právnických fakult v Praze, Brně, Olomouci a Plzni a sepsaly odborné stanovisko, které otiskujeme v tomto čísle časopisu. Poukazuje na závažné protiústavní a další rozpory pozměňovacích návrhů předložených zejména poslanci Foldynou a Okleštěkem a schválených Poslaneckou sněmovnou. V době, kdy budete tyto

řádky číst, již budete vědět, jak dopadlo projednávání novely stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny v Senátu.

Z dalších příspěvků tohoto čísla upozorňuji na novou právní úpravu národních parků či právní úpravu prostorové ochrany mořské biodiversity. Náš milý host, polský profesor Wojciech Radecki tentokrát zavzpomínal na první vzájemné kontakty představitelů polské a československé vědy v oblasti práva životního prostředí. Jeden z nich, spoluzakladatel našeho oboru, docent Jaroslav Drobník, se dožívá letos 80. let. I na toto významné jubileum jsme v našem časopise pamatovali.

V příštím čísle budeme mimo jiné informovat o pražských přednáškách prof. Ferdinanda Kerschnera, emeritního ředitele Institutu pro právo životního prostředí Univerzity Jana Keplera v rakouském Linzi, který je hostujícím profesorem Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Přivezl neuvěřitelnou zprávu. Rakouský spolkový správní soud v únoru v kauze rozšíření vídeňského letiště Schwechat se postavil proti investičnímu záměru na stranu ochrany životního prostředí, konkrétně ochrany klimatu (BVwG 2. 2. 2017, W 109 2000179-1/291E). Podobné pozitivní zprávy od českých soudů či správních úřadů poslední dobou postrádám.

Je toho opět hodně, co jsme pro Vás připravili, stačí si vybrat. Přeji Vám úspěšný rok 2017 a hodně zdraví a štěstí. Životní prostředí, přírodu a krajinu v ČR však čekají zřejmě těžké a neveselé časy.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor

SUMMARY

Dear readers,

current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 1/2017 (43) deals with the following main themes.

Czech Parliament approved in April 2017 the amendment of the Urban Planning and Building Act and at the same time destroyed some paragraphs of the Nature Conservation and Landscape Protection Act. The lawyers from the departments of environmental law and departments of administrative law from Universities in Prague, Brno, Olomouc and Pilsen published the essential opinion against the parliament's amendment.

Two main articles concerned with the nature protection and biodiversity preservation. The first paper focused on the topic of the new legal regulation of the nature conservation and landscape protection of the national parks in the Czech environmental law. The second main paper deals with spatial protection of biodiversity or protection in situ. The aim of such protection is to conserve and restore biodiversity of marine organisms in their natural habitats.

Our guest, Polish professor Wojciech Radecki, remembered the first contacts between representatives of Polish and Czechoslovak doctrine in domain of environmental law in the 70. and 80. Years of 20. Century.

Also, in the current issue of the journal *Czech Environmental Law Review* we bring to you some information about the new judgements of the EU Court of Justice, Constitutional Court of the Czech Republic, Supreme administrative Court of the Czech Republic or the peer-review of the new books from environmental law.

Last, but not least, our colleague and teacher, great associate professor Jaroslav Drobník, celebrated the 80. Birthday. He is one of the founders of the environmental law and land law in the former Czechoslovakia and current Czech Republic. Happy birthday!

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



AKTUÁLNĚ

STANOVISKO

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

(k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS)

Níže uvedení členové akademické obce Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni vyjadřují

toto stanovisko

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou na jejím zasedání dne 5.4.2017 a který je nyní předložen Senátu jako senátní tisk č. 108 z 11. funkčního období Senátu, (dále též jen „návrh novely“):

I.

PŘEDMĚT STANOVISKA

Předmětem tohoto stanoviska jsou následující ustanovení (body) návrhu novely, která byla doplněna pozměňovacími návrhy poslanců J. Foldyny a L. Okleštěka a jejichž společným účelem je nepřiměřené omezení ochrany zájmů přírody a krajiny v řízeních vedených podle stavebního zákona:

- v části první čl. I bod 12, kterým se v § 4 stavebního zákona doplňují nové odstavce 9 až 11;
- v části první čl. I bod 140, kterým se v § 85 odst. 2 stavebního zákona na konci písmene b) čárka nahrazuje tečkou a písmeno c) se zrušuje;
- v části první čl. I bod 226, kterým se v § 109 stavebního zákona na konci písmene f) čárka nahrazuje tečkou a písmeno g) se zrušuje;
- v části šesté čl. VII bod 12, kterým se v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny mění odstavec 11;
- v části šesté čl. VII bod 14, kterým se v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6; a

- v části šesté čl. VII bod 17, kterým se v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona“.

II.

DŮVODY STANOVISKA

II.A.

Důvody týkající se omezení účastenství ekologických spolků ve správních řízeních (k části první čl. I bodům 140 a 226 a části šesté čl. VII bodu 17 návrhu novely)

[1] **K obsahu navržené změny:** Za prvé: V § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se odstavec 3 mění tak, že zní: „Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ Za druhé: V § 85 odst. 2 stavebního zákona se ruší písmeno c), které stanoví, že účastníky územního řízení jsou „c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. Za třetí: V § 109 stavebního zákona se ruší písmeno g), které stanoví, že účastníkem stavebního řízení je „g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“

[2] **K podstatě navržené změny:** Změna bez náhrady ruší možnost účastenství ekologických spolků ve všech správních řízeních, ve kterých (i) rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a (ii) jejichž předmětem jsou záměry, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jde především o územní a stavební řízení o umístění či provedení staveb, terénních úprav nebo jiných záměrů v území, kde rozhodují stavební úřady podle stavebního zákona. V řadě případů může jít o záměry se značnými lokálními dopady na přírodu a krajinu, jako jsou hotely či penziony, apartmánové domy, obytné soubory či soubory rodinných domů, sportoviště, terénní úpravy či změny ve využití pozemků apod.

[3] **Navrženou změnu považujeme z právního i věcného hlediska za nepřijatelnou, protože je v rozporu s principy ochrany veřejného zájmu, přiměřenosti a demokratické veřejné správy.** Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Platná zákonná úprava účastenství v územním a stavebním řízení podle § 85 a 109 stavebního zákona u řady středně velkých stavebních záměrů s lokálními dopady na životní prostředí neumožňuje obyvatelům, kteří žijí v dotčené oblasti a mají legitimní zájem na podobě budoucího stavebního záměru, získat postavení účastníků jinak než v rámci ekologického spolku na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.** Účastenství v územním nebo stavebním řízení založené toliko na možnosti přímého dotčení na vlastnickém právu k sousednímu pozemku či stavbě podle § 85 odst. 2 písm. b), resp. § 109 písm. e) stavebního zákona, je z tohoto hlediska příliš úzké. Obyvatelé žijící v dotčené oblasti by tak navrženou změnou ztratili jakoukoli procesní možnost podílet se na řízení o stavebních záměrech, které se materiálně dotýkají jejich legitimních zájmů.
- b) **Neexistuje žádná státem zpracovaná studie, která by se zabývala příčinami nepřiměřené délky správních řízení vedených podle stavebního zákona v ČR.** Stát nemá v tomto směru žádné podstatné objektivní údaje. Tvrzení o tom, že je to právě účastenství ekologických spolků, které nepřiměřeně prodlužuje délku povolovacích řízení podle stavebního zákona, je tak nepodloženou spekulací.
- c) **Navržená změna směřuje ke snížení dlouhodobě zaručené úrovně ochrany základních práv v ČR, které se datuje od roku 1992.** Omezení práva účasti ekologických spolků ve správních řízeních znamená omezení základního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) ve spojitosti s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, a to v rozporu s ustáleným výkladem účastenství ekologických spolků v judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Tvrzený účel tohoto omezení (tj. „urychlení“ správních řízení) stěžejí může být ústavně legitimní a přiměřený, když není podložen objektivními a ověřitelnými důvody [k tomu viz písm. a) výše].
- d) Ekologické spolky, které jsou zpravidla sdružené z místních občanů a které nedisponují penězi ani politickou mocí, ale jen dobrou znalostí místních poměrů, nikdy neměly v souvislosti se správními řízeními v zásadě nic více než tyto 4 základní „měkké“ prostředky obrany: (i) právo vyjádřit se k věci v řízení před správním orgánem I. stupně, (ii) právo podat k nadřízenému orgánu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, (iii) právo podat žalobu ke krajskému soudu proti pravomocnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu a (iv) právo podat k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu. Tedy souhrnně vzato jen právo uplatnit v řízeních určité argumenty ve prospěch ochrany přírody a krajiny s tím, že pravomoc posoudit oprávněnost těchto argumentů a vydat konečné závazné rozhodnutí vždy zůstala (a zůstane) orgánům veřejné moci, ať již správním orgánům, nebo soudům.

- e) Skutečnost, že argumenty spolků jsou často důvodné a vedou u odvolacích správních orgánů či soudů ke zrušení napadených rozhodnutí, není projevem „obstrukce“ ze strany spolků, ale důsledkem odkryté nezákonnosti nebo nesprávnosti vydaných rozhodnutí. A tedy potvrzením toho, že došlo k podstatné chybě, a to na úkor ochrany právního státu a přírody či krajiny.
- f) **Důsledkem mimořádné obecné prospěšnosti činnosti ekologických spolků ve správních řízeních během uplynulých 25 let je pozoruhodné množství judikatury správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu, z nichž značná část se týkala právě řízení vedených stavebními úřady podle stavebního zákona ohledně záměrů, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Tato judikatura, která měla mimořádný kultivační vliv na fungování české veřejné správy po roce 1989, je jedinečným výsledkem především práva spolků účastnit se všech správních řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, a na základě toho i jejich práva podávat žaloby proti rozhodnutím stavebních úřadů a jiných správních orgánů k nezávislým a nestranným správním soudům.**
- g) **Schválením navržené změny by byl porušen závazek stanovený v čl. 4.6. Koaliční smlouvy ČSSD, ANO a KDU-ČSL na volební období 2013–2017: „Zachováme současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí včetně zajištění účasti veřejnosti ve správních řízeních.“** Obdobně byl tím porušen závazek stanovený v čl. 3.4. Programového prohlášení vlády ČR z února 2014: „Vláda zachová současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí ...“.

II.B.

Důvody týkající se omezení přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů (k části první čl. I bodu 12 návrhu novely)

[1] **K obsahu navržené změny:** V § 4 stavebního zákona se za odstavec 8 vkládají nové odstavce 9 až 11, které znějí takto:

„(9) Nezákonně závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení dle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt dle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.

(10) Nezákonně závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán

správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt dle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.

(11) Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo dle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“

[2] **K podstatě navržené změny:** Uvedené tři odstavce mají zásadním způsobem omezit možnost přezkumu závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány z hlediska jejich souladu se zákonem a s veřejným zájmem, a to ve dvou podstatných směrech: **Za prvé:** Odstavec 9 má zavést zcela zvláštní, restriktivní postup pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány jako podklad pro navazující rozhodnutí stavebního úřadu vydávaného v řízení podle stavebního zákona. Přezkum závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem pro účely řízení podle stavebního zákona by totiž byl možný jen na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu způsobem podle § 149 odst. 4 správního řádu, přičemž možnost přezkumu zákonnosti závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem v přezkumném řízení z moci úřední podle § 149 odst. 5 správního řádu by byla vyloučena. Současně s tím by možnost přezkumu takového závazného stanoviska v řízení o odvolání účastníka proti navazujícímu rozhodnutí byla omezena objektivní lhůtou 1 roku od vydání závazného stanoviska. **Za druhé: odstavec 11 má vyloučit možnost obnovy řízení z důvodu podle § 149 odst. 6 správního řádu, tzn. v případě, že po nabytí právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem bylo toto závazné stanovisko změněno nebo zrušeno z důvodu nezákonnosti.** Nebude tak možné obnovit řízení, které bylo skončeno pravomocným rozhodnutím vydaným na základě nezákonného závazného stanoviska, ačkoli takové nezákonné závazné stanovisko bylo pro nezákonnost dodatečně změněno nebo zrušeno.

[3] Navrženou změnu považujeme z právního hlediska za nepřijatelnou, protože je v rozporu s principy zákonnosti, ochrany veřejného zájmu i rovnosti v právech. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Zvláštní (a výrazně restriktivní) postup pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány jako podklad pro rozhodnutí stavebních úřadů podle doplněného odstavce 9 se bez legitimního důvodu odlišuje (i) od obecného postupu pro přezkum závazných stanovisek podle**

- § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, a v důsledku toho též (ii) od postupu pro přezkum závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro jiné konstitutivní úkony stavebních úřadů podle stavebního zákona, než jsou rozhodnutí, zejména pro souhlasy stavebního úřadu a pro veřejnoprávní smlouvy.
- b) **Vyloučení možnosti přezkumu závazného stanoviska z moci úřední je závažnější a je ve zjevném a zcela neodůvodněném rozporu s principy zákonnosti a ochrany veřejného zájmu.**
- c) Přezkum závazného stanoviska v případě, že bude vydáváno pro účely řízení podle stavebního zákona, bude možný (i) jen na základě odvolání účastníka řízení, a navíc (ii) jen v objektivní lhůtě 1 roku od vydání závazného stanoviska. Jenže: tato lhůta může v řadě případů reálně uplynout ještě před vydáním navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu I. stupně, a tedy dříve, než začne běžet 15 denní lhůta pro podání odvolání proti němu. **Navržená změna tak v řadě případů zcela vyloučí možnost jakéhokoli přezkumu závazného stanoviska, zejména nezákonného závazného stanoviska.**
- d) **Vyloučení obnovy řízení vedeného podle stavebního zákona z důvodu dodatečné změny nebo zrušení závazného stanoviska na základě doplněného odstavce 11 se rovněž bez legitimního důvodu odlišuje od obecného režimu obnovy správního řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu, který obnovu ze stejného důvodu (tj. z důvodu dodatečné změny nebo zrušení závazného stanoviska) umožňuje.**
- e) **Obě právě popsané změny znamenají bezprecedentní omezení ochrany zákonnosti v českém správním právu, která jsou v rozporu s ústavním pořádkem ČR ve dvou podstatných směrech.** Za prvé: obě změny zjevně porušují čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je ČR „právní stát“. Za druhé: vyloučení obnovy řízení z důvodu dodatečné změny nebo zrušení nezákonného závazného stanoviska zakládá neodůvodněnou nerovnost v procesní ochraně subjektivních práv dotčených osob (účastníků) před rozhodnutími stavebních úřadů vydaných na základě nezákonných závazných stanovisek. Nerovnost zde spočívá ve zvýhodnění žadatele (stavebníka), neboť to bude v praxi zejména on, komu rozhodnutí stavebního úřadu podmíněné závazným stanoviskem „založí právo“ ve smyslu nového odstavce 11 (a to právo umístit nebo provést stavbu), a ve znevýhodnění ostatních účastníků řízení, zejména sousedů a ekologických spolků. Pokud se totiž územní rozhodnutí nebo stavební povolení, které založí stavebníkovi právo umístit nebo provést stavbu, bude opírat o nezákonné závazné stanovisko, které bude později zrušeno pro nezákonnost, původní územní nebo stavební řízení již nepůjde obnovit. Tato nerovnost je v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny ve spojitosti s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny.

- f) **Navržená změna výrazně snižuje ochranu veřejného zájmu v řízeních podle stavebního zákona, kterou zajišťuje stát prostřednictvím závazných stanovisek dotčených správních orgánů.** Ustanovení nových odstavců výrazně oslabují tento institut závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona.
- g) Navržená změna je v konečném důsledku **nebezpečná** nejen z důvodu oslabení ochrany veřejného zájmu, ale **v určitých případech i z důvodu oslabení ochrany práv účastníků řízení, a to i žadatele, neboť omezení přezkumu se týká všech závazných stanovisek, tedy jak pozitivních, tak negativních.** Nezákonné závazné stanovisko, které se stane součástí navazujícího rozhodnutí, „zatíží“ svojí nezákonností i toto rozhodnutí. Nezákonné závazné stanovisko tak může být důvodem ke zrušení navazujícího rozhodnutí v rámci soudního přezkumu postupem podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

II.C.

Důvody týkající se změny právní formy povolování výjimek ze zákazů pro zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin (k části šesté čl. VII bodu 14 návrhu novely)

[1] **K obsahu navržené změny:** V § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se za odstavce 5 vkládá nový odstavec 6, který zní: „(6) Zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v odstavcích 1 a 2 a může stanovit případné další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. Povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.“

[2] **K podstatě navržené změny:** Podle dosavadní zákonné úpravy v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povoluje výjimky ze zákonných zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin orgán ochrany přírody formou rozhodnutí vydávaného v samostatném správním řízení s tím, že rozhodnutí

o povolení výjimky je podkladem pro navazující rozhodování stavebního úřadu v územním nebo stavebním řízení. **Podle navržené změny má tyto výjimky napříště povolovat orgán ochrany přírody jen formou závazného stanoviska, které se nevydává v samostatném správním řízení, ale pouze v rámci územního nebo stavebního řízení vedeného stavebním úřadem, a to s tím, že závazné stanovisko nabude právních účinků vůči účastníkům až jako součást výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu.**

[3] Navrženou změnu považujeme z právního hlediska za nesystémovou a zjevně účelovou, protože je v rozporu s legislativně ustáleným právním režimem povolování výjimek ze zákonů, jakož i s principy zákonnosti, ochrany veřejného zájmu a rovnosti v právech. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) Povolování výjimek ze zákonem stanovených zákazů je v zákonech ze zvláštní části správního práva upraveno výlučně (i) ve formě rozhodnutí, popřípadě opatření obecné povahy, vydávaného na základě správního uvážení (ii) příslušným správním orgánem, a to (iii) v samostatném řízení, ať již podle § 9, nebo podle § 171 správního řádu. **Právě proto, že jde o rozhodování o povolení výjimek ze zakázaných činností, a tedy nikoliv o rozhodování o vydání souhlasů s činnostmi zákonem dovolenými, není z normativního hlediska možné, aby příslušný orgán posuzoval splnění podmínek pro povolení výjimek formou závazného stanoviska coby prostého podkladového aktu.**
- b) **Povolování výjimek ze zákonných zákazů formou závazného stanoviska by byla v platném správním právu zcela ojedinělá rarita, pro kterou nelze najít žádný legitimní rozlišovací důvod.** Tato odlišnost by neodůvodněně privilegovala žadatele (stavebníka) v územním nebo stavebním řízení. A to i proto, že by byla spojena s navrženou změnou spočívající v omezení přezkumu závazných stanovisek podle nově navržených odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona (k tomu viz část II.B. výše).
- c) **Povolování výjimek jen formou závazného stanoviska by orgánu ochrany přírody znemožňovalo vést samostatné správní řízení a v rámci něho provádět samostatné dokazování za účelem nestranného zjištění a posouzení skutkového stavu věci.** Postup dotčeného správního orgánu při vydání závazného stanoviska totiž není správním řízením, ale jen neformálním postupem podle části čtvrté správního řádu, v němž má dotčený orgán výrazně omezenou možnost využít standardní procesní pravomocí při dokazování. V důsledku toho by byla omezena možnost plnohodnotné ochrany zájmů přírody a krajiny.
- d) Vedení správního řízení a vydání finálního rozhodnutí o povolení výjimky by formálně příslušelo stavebnímu úřadu, tedy orgánu, který vůbec není věcně příslušný k posuzování zájmů ochrany přírody a krajiny. Šlo by do značné míry

- o zákonem založenou kompetenční kolizi, která je z věcného i systémového hlediska naprosto nesmyslná. **O povolení výjimky týkající se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin nemůže – při racionální koncepci zákonné úpravy – vydávat finální rozhodnutí stavební úřad, ale vzhledem k vysoce specifickému a odbornému charakteru posuzování jediné orgán ochrany přírody, a to jediné v samostatném řízení.** Jen tak mohou být naplněny i cíle druhové ochrany podle směrnice EU č. 147/2009/ES a směrnice č. 92/43/EHS.
- e) **Nadto: povolování výjimky orgánem ochrany přírody jen formou závazného stanoviska, a tedy mimo samostatné správní řízení, by znemožňovalo účastenství ekologických spolků podle změněného § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (k tomu viz část II.A. výše).** A to proto, (i) že by se výjimka nepovolovala v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale v řízení podle stavebního zákona, přičemž (ii) v řízení podle stavebního zákona by již ekologické spolky postavení účastníků neměly.

II.D.

Důvody týkající se změny posuzování kompenzačních opatření ukládaných pro zajištění soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (k části šesté čl. VII bodu 12 návrhu novely)

[1] **K obsahu navržené změny:** V § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny se odstavec 11 mění tak, že zní: „(11) Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody. Tato kompenzační opatření musí být zahrnuta do koncepce před jejím schválením. Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely záměru, včetně způsobu a doby sledování nezbytných pro vyhodnocení jejich účinnosti, stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě podnětu orgánu příslušného ke schválení záměru. Kompenzační opatření může v případě negativního ovlivnění prioritních typů přírodních stanovišť a/nebo prioritních druhů jen z důvodů související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu na základě stanoviska Komise orgán ochrany přírody stanovit pouze v případě, že shledá naplnění naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle odstavce 9 nebo důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí podle odstavce 10. Ode dne odeslání podnětu do doby uložení kompenzačních opatření orgánem ochrany přírody lhůty v příslušných řízeních neběží. Uložená kompenzační opatření musí být zajištěna před realizací záměru. Kompenzační opatření jsou zajištěna, pokud jsou funkční. Nelze-li očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době, považují se kompenzační opatření za zajištěná,

pokud existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční a celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna. Zajištění kompenzačních opatření potvrdí vyjádřením orgán ochrany přírody, který je stanovil. Uložení kompenzačních opatření je důvodem pro stanovení odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, kterým se záměr schvaluje, a to ke dni vydání vyjádření orgánu ochrany přírody, kterým bude zajištění kompenzačních opatření potvrzeno.“

[2] K podstatě navržené změny: Za prvé, zákon zavádí nevyvratitelnou domněnku, podle níž se kompenzační opatření za stanovených podmínek „považují za zajištěná“, aniž jsou nutně v daný okamžik funkční. Za druhé, zákon v této souvislosti zakládá pro orgán ochrany přírody pravomoc potvrzovat splnění uvedené nevyvratitelné domněnky pouze formou vyjádření, a tedy nikoli formou rozhodnutí, které by orgán ochrany přírody vydával v samostatném správním řízení.

[3] Navrženou změnu považujeme z právního i věcného hlediska za krajně nevhodnou, protože je v potenciálním rozporu s cíli a požadavky směrnice č. 92/43 EHS (čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7), a v důsledku toho i s účinnou ochranou soustavy NATURA 2000. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Navržená nevyvratitelná domněnka umožňuje správnímu orgánu, aby potvrdil, že určitá kompenzační opatření jsou zajištěná, i když ve skutečnosti (ještě) reálně nefungují.** To je zcela umělá konstrukce, která je stěží slučitelná s požadavky na ochranu ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které vyplývají z čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 citované směrnice.
- b) **Nástup navržené nevyvratitelné domněnky je vázán na splnění podmínek vyjádřených zcela novými a velmi neurčitými právními pojmy („přiměřená doba“, „odůvodněná záruka“, „plnohodnotně funkční“), které zákon o ochraně přírody a krajiny ani návrh novely nevymezují.** Tyto pojmy se tak mohou snadno stát předmětem nesprávného, účelového nebo svévolného výkladu.
- c) Navržená právní forma „vyjádření“, ve které má orgán ochrany přírody „potvrzovat zajištění kompenzačních opatření“, vylučuje vedení standardního správního řízení podle § 9 správního řádu. V důsledku toho vylučuje standardní procesní ochranu i přezkum zákonnosti vydaného úkonu (vyjádření) v rámci odvolacího i přezkumného řízení.
- d) Navržená změna tak nerespektuje systém ani cíle zákonné úpravy ochrany přírody a krajiny.

III.

NÁVRH STANOVISKA

Z výše uvedených důvodů žádáme Senát, aby vrátil Poslanecké sněmovně návrh novely stavebního zákona s vlastními pozměňovacími návrhy, které spočívají ve zrušení (vypuštění) výše vyjmenovaných bodů návrhu novely, konkrétně:

- v části první čl. I bodu 12, kterým se v § 4 stavebního zákona doplňují nové odstavce 9 až 11;
- v části první čl. I bodu 140, kterým se v § 85 odst. 2 stavebního zákona na konci písmene b) čárka nahrazuje tečkou a písmeno c) se zrušuje;
- v části první čl. I bodu 226, kterým se v § 109 stavebního zákona na konci písmene f) čárka nahrazuje tečkou a písmeno g) se zrušuje;
- v části šesté čl. VII bodu 12, kterým se v § 49i zákona o ochraně přírody a krajiny mění odstavec 11;
- v části šesté čl. VII bodu 14, kterým se v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6; a
- v části šesté čl. VII bodu 17, kterým se v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona“.

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY:**Z katedry práva životního prostředí:**

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc. (proděkan a vedoucí katedry)

JUDr. Stanislav DERLICH, Ph.D. (odborný asistent)

JUDr. Petra HUMLÍČKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D. (odborný asistent)

JUDr. Karolina ŽÁKOVSKÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

Mgr. Jiří POKORNÝ (asistent)

Z katedry správního práva a správní vědy:

JUDr. Petr SVOBODA, Ph.D. (odborný asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY MASARYKOVY UNIVERZITY:**Z katedry práva životního prostředí a pozemkového práva:**

doc. JUDr. Ilona JANČÁŘOVÁ, PhD. (vedoucí katedry, docentka)

doc. JUDr. Ing. Milan PEKÁREK, CSc. (externí pracovník, docent)

doc. JUDr. Ivana PRŮCHOVÁ, CSc. (docentka)

JUDr. Jana DUDOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

Mgr. Jakub HANÁK, Ph.D. (odborný asistent)

Mgr. Vojtěch VOMÁČKA, Ph.D., LL.M. (odborný asistent)

Mgr. Dominik ŽIDEK (asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY PALACKÉHO V OLOMOUCI:

Z katedry správního práva a finančního práva:

doc. JUDr. Kateřina FRUMAROVÁ, Ph.D. (vedoucí katedry, docentka)

JUDr. Olga POUPEROVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Kristýna ŘEZNÍČKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Veronika TOMOSZKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Hana VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Ondřej VÍCHA, Ph.D. (odborný asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI:

Z katedry správního práva:

doc. JUDr. Martin KOPECKÝ, Ph.D. (vedoucí katedry, docent)

doc. JUDr. Vojtěch STEJSKAL, Ph.D. (docent)

CZECH PARLIAMENT DESTROYED SOME PARAGRAPHS OF THE NATURE CONSERVATION AND LANDSCAPE PROTECTION ACT

Summary

Czech Parliament approved in April 2017 the amendment of the Urban Planning and Building Act and at the same time destroyed some related paragraphs of the Nature Conservation and Landscape Protection Act. The lawyers from the departments of environmental law and departments of administrative law from Universities in Prague, Brno, Olomouc and Pilsen published the essential critically opinion against the parliament's amendment.

Key words:

Urban Planning and Building Act, Nature Conservation and Landscape Protection Act, environmental law



◀ TÉMA ▶

NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁRODNÍCH PARKŮ

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Je známo, že zvláštní územní ochrana přírody a krajiny se vztahuje na vysoce hodnotná, přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná stanoviště či území, která jsou vyhlášována za zvláště chráněná v některé ze šesti kategorií uvedených v § 14 ZOPŘK. Ta se v zásadě dělí na území 1. *velkoplošná* – národní parky a chráněné krajinné oblasti a 2. *maloplošná* – národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky. Celkem tvoří všechna zvláště chráněná území asi 15% celkové rozlohy ČR. Jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se mezi sebou liší úrovní chráněných hodnot i průměrnou výměrou. Tomu odpovídá přísnost režimu ochrany i forma vyhlášení. Diferenciace je i mezi orgány ochrany přírody oprávněnými ke zřízení, popř. rušení jednotlivých kategorií zvláště chráněných území.¹

Některá velkoplošná zvláště chráněná území mají zároveň statut tzv. biosférické rezervace či geoparku. Tato označení vyplývají z rámce mezinárodních programů UNESCO Člověk a biosféra (*Man and Biosphere* – 1971), resp. Světový geopark (2004). Je třeba však upozornit, že biosférická rezervace ani geopark dle platného českého práva² nejsou kategoriemi zvláště chráněného území, resp. právní předpisy z oblasti ochrany přírody a krajiny nespojují s existencí těchto území žádná práva a povinnosti.

Po 25 letech účinnosti doznal změny zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, když k 1. 6. 2017 nabyde účinnosti zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon o ochraně přírody a krajiny, a to především v oblasti právní úpravy národních parků.

Následující řádky se budou věnovat právě srovnání stávající a budoucí právní úpravy národních parků.

Národní parky byly součástí legislativy na ochranu přírody a krajiny již od roku 1956, kdy byly zakotveny jako jedna z kategorií zvláštní územní ochrany v zákoně č. 40/1956 Sb. Současná právní úprava byla založena zákonem č. 114/1992 Sb. s účin-

¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 372.

² Na rozdíl například od práva německého, kde biosférické rezervace jsou součástí zákona o ochraně přírody jako jedna z kategorií zvláštní územní ochrany.

ností od 1. 6. 1992. Po 25 letech však dochází ke změně úpravy, a to výše zmíněným zákonem č. 123/2017 Sb.

Novela byla předložena vládou do Parlamentu v roce 2015 a z politických důvodů byla schválena po využití všech možných stupňů legislativního procesu až na jaře 2017. Poslanecká sněmovna musela dokonce přehlasovat veto prezidenta republiky, který již dlouho dopředu deklaroval svůj odpor vůči vládní verzi. Poslanecká verze, která byla nakonec prosazena, představuje jistý kompromis, který ale je, alespoň z mého pohledu, ve prospěch ochrany přírody.

Tento příspěvek si neklade nároky na úplnost. Představuje první výkop k – věřím, že dlouhé – řadě příspěvků na téma nové právní úpravy ochrany přírody národních parků, které otiskneme v našem časopise.

Definice, cíle a poslání národních parků

Novela přinesla především novou právní úpravu definice národních parků:

Rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového, lze vyhlásit za národní parky.

Novela zákona rovněž přinesla definici dlouhodobého cíle ochrany národních parků:

Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.

Třetí novinkou je definice poslání národních parků.

Posláním národních parků je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany národních parků a také umožnit využití území národních parků k trvale udržitelnému rozvoji, ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití, a to způsoby, které nejsou v rozporu s dlouhodobými cíli ochrany národního parku.³

Například podle nového § 22a zákona vlastníci nebo nájemci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost. Podle nového § 22b zákona vlastníci nebo nájemci pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu v národních parcích, jsou povinni hospodařit na nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich ekologické funkce a biologická rozmanitost.

³ Citace jsou z § 15 zákona č.123/2017 Sb.

V současné době má ČR celkem čtyři národní parky, a to Krkonošský (od 1963), Šumava (od 1991), Podyjí (od 1991) a České Švýcarsko (od 2000). První tři národní parky byly vyhlášeny za účinnosti předchozí právní úpravy, tj. zákona č. 40/1956 Sb. Formou zřizovacího předpisu bylo nařízení vlády. Stalo se tak formou nařízení vlády č. 163/1991 Sb. (NP Šumava), nařízení vlády č. 164/1991 Sb. (Podyjí) a nařízení vlády č. 165/1991 Sb. (Krkonoše). Pouze Národní park České Švýcarsko byl zřízen za účinnosti zákona č. 114/1992 Sb. a vyhlášen formou zákona, v souladu s ustanovením § 15. Pro tři starší národní parky bylo v zákoně č. 114/1992 Sb. při jeho přijetí v roce 1992 stanoveno přechodné ustanovení. Aby se zajistila kontinuita, právní základ a opora v platném zákoně, existuje v § 90 odst. 9 zák. o ochraně přírody a krajiny přechodné ustanovení, podle kterého národní parky vyhlášené před účinností zák. č. 114/1992 Sb., tj. před 1. 6. 1992, podle § 8 zák. č. 40/1956 Sb., jsou nadále chráněny jako národní parky podle § 15 zák. o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy, existují v nezměněné podobě až do právní moci zákona, který je přehlásí (vyhlásí znovu podle platné právní úpravy, tedy podle § 15 zák. o ochraně přírody a krajiny). To se stane s účinností od 1.6.2017.

Novinkou od 1. 6. 2017 bude, že předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic jednotlivých současných čtyř národních parků a sídla správ národních parků stanoví příslušné přílohy zákona č. 114/1992 Sb. Sluší se dodat, že dosavadní tři nařízení vlády o zřízení národních parků z roku 1991 a zákon o NP České Švýcarsko se účinností zákona č. 123/2017 Sb. ruší. Novinkou je i to, že Správa NP České Švýcarsko bude orgánem ochrany přírody i pro CHKO Labské Pískovce.

Začátkem roku 2010 byl zahájen proces, který by mohl vést v budoucnosti k vyhlášení pátého národního parku – Křivoklátsko. Tento proces však Ministerstvo životního prostředí v roce 2011 pozastavilo. Pokud by se v budoucnu stát rozhodl vyhlásit další národní park, byl by zřizovacím předpisem opět zákon č. 114/1992 Sb., ale právní úprava nevyklučuje také formu speciálního zákona, což je běžné v jiných evropských zemích.

Národní parky nelze zřídit smluvně, nelze tedy využít obsah ustanovení § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, změnu nepřinesl ani zákon č. 123/2017 Sb.

K projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody, zásad plánu péče, vyhlášení klidových území, atd., zřizuje Správa národního parku *Radu národního parku* jako iniciativní a konzultační orgán pro záležitosti příslušného národního parku. Správa národního parku s Radou musí některé důležité vydávané dokumenty projednat a dohodnout (při

sporou rozhodne Ministerstvo životního prostředí). Rada národního parku byla založena již zákonem č. 114/1992 Sb. v roce 1992. V průběhu projednávání novely v letech 2015–2017 byla jeden čas ve hře i varianta prosazovaná Senátem, že Rada národního parku bude orgánem ochrany přírody. Osobně jsem proti takovému nekoncepčnímu a nepromyšlenému řešení.

Nová zónace národních parků

Velmi diskutovanou otázkou byly v průběhu legislativního procesu o novele zákona v letech 2015–2017 vnitřní zónace národních parků. Dosavadní členění národních parků představovalo rozdělení na tři zóny, které se označovaly číslem. Nová úprava od 1. června 2017 dělí vnitřně národní parky na čtyři zóny a každá má své pojmenování. Území národních parků se člení podle cílů ochrany a stavu ekosystémů:

- 1) **zóna přírodní**, která se vymezení na ucelených plochách, kde převažují přirozené ekosystémy, s cílem je zachovat a umožnit v nich nerušený průběh přírodních procesů,
- 2) **zóna přírodě blízká**, která se vymezení na plochách, kde převažují člověkem částečně pozměněné ekosystémy, s cílem dosažení stavu odpovídajícího přirozeným ekosystémům,
- 3) **zóna soustředěné péče o přírodu**, která se vymezení na plochách, kde převažují člověkem významně pozměněné ekosystémy, s cílem zachování nebo postupného zlepšování stavu ekosystémů, významných z hlediska biologické rozmanitosti, jejichž existence je podmíněna trvalou činností člověka nebo obnovy přírodě blízkých ekosystémů, a
- 4) **zóna kulturní krajiny**, která se vymezení na zastavěných plochách a zastavitelných územích obcí určených k jejich udržitelnému rozvoji a na plochách, kde převažují člověkem pozměněné ekosystémy určené k trvalému využívání člověkem.

Až budou vyhlášeny nové zóny NP, nebude možné je měnit dříve jak za 15 let (§ 18 zák.č.114/1992 Sb.) Toto moratorium by mělo přinést právní jistotu zejména vlastníkům pozemků, ale i jiným vlastníkům v dotčeném území, a to včetně obcí na území národních parků. Výjimku tvoří některé obce v Krkonoších, které jsou jak podle stávající tak podle nové právní úpravy vyčleněny do ochranného pásma národního parku.

Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Hranice zón vyznačí správa národního parku v terénu způsobem stanoveným vyhláškou.

Pokud jde o režim zón národních parků, v zóně přírodní lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny. Výjimečně lze provádět

i jiná opatření, je-li to nezbytné z důvodu ochrany životů a zdraví osob, ochrany majetku nebo ochrany přírody, a to:

- a) zásahy proti šíření geograficky nepůvodních druhů organismů,
- b) hašení požárů a provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů podle zákona o požární ochraně; preventivní opatření lze provádět po předchozím projednání s orgánem ochrany přírody a při zohlednění cílů ochrany národního parku,
- c) odstraňování nepotřebných staveb,
- d) regulace početních stavů spárkaté zvěře,
- e) opatření k zajištění bezpečnosti návštěvníků na turistických trasách,
- f) údržba základní cestní sítě stanovené zásadami péče o národní park,
- g) zásahy za účelem ochrany populací zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů,
- h) monitoring nebo výzkum, který nemění přírodní prostředí,
- i) údržba vyznačených turistických nebo cyklistických tras, nebo
- j) jednorázová obnova nebo zlepšení přirozeného vodního režimu.

V zóně přírodě blízké lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny, s výjimkou opatření uvedených v odstavci 1, opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů, revitalizačních opatření a opatření na ochranu lesa.

V zóně soustředěné péče o přírodu lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny, s výjimkou opatření uvedených v odstavcích 1 a 2, opatření na obnovu nebo zachování ekologické stability a biologické rozmanitosti ekosystémů a opatření na obnovu nebo zachování biotopů a populací vzácných a ohrožených druhů rostlin a živočichů.

V zóně kulturní krajiny lze provádět pouze opatření nebo zásahy, které neohrožují předmět ochrany národního parku a naplňování cílů ochrany národního parku.

Ustanovení § 16 není při provádění zásahů a opatření podle odstavců 1 až 4 dotčeno. Na územích zařazených do zóny přírodní, zóny přírodě blízké nebo zóny soustředěné péče o přírodu podle § 18 odst. 3 se neuplatní režim zón stanovený v § 18a odstavcích 1 až 3 a lze na nich realizovat opatření nebo zásahy, které neohrožují předmět ochrany národního parku a naplňování cílů ochrany národního parku.

Zónace chráněných krajinných oblastí se nemění a rovněž se nezavádějí zónace pro maloplošná zvláště chráněná území. V důsledku nové právní úpravy zónace národních parků může v praxi docházet k odlišným přístupům k ochraně přírody v území národního parku a chráněné krajinné oblasti (zejména na Šumavě a v Českém Švýcarsku, resp. Labských pískovcích).

Nový režim ochranného pásma

Je-li třeba zabezpečit zvláště chráněná území před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. U národních parků se řeší přímo v zákoně č.114/1992 Sb. Krkonoše a Podyjí mají speciálně stanovené ochranné pásmo, Šumava a České Švýcarsko nemají vůbec, neboť tuto funkci plní přílehlé chráněné krajinné oblasti. V Krkonošském národním parku je území některých obcí a měst v ochranném pásmu.

Obecně platí, že je-li třeba zabezpečit zvláště chráněná území, s výjimkou chráněné krajinné oblasti, před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území. Orgán ochrany přírody může při vyhlášení zvláště chráněného území stanovit, že se zvláště chráněné území vyhláší bez ochranného pásma.

K umístování, povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám, změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody. To platí nejen pro národní parky, ale i pro ochranná pásma maloplošných zvláště chráněných území.

Novinkou je, že se zavádějí pro území ochranného pásma národního parku samostatné případy souhlasů orgánu ochrany přírody, a to k

- a) táboření mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí,
- b) zemědělskému hospodaření, pokud by tím docházelo k překročení ekologicky únosného režimu přísunu živin do půdy, zejména draslíku, dusíku a fosforu,
- c) odstraňování odpadů, nebo
- d) pořádání hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí.

Souhlas k činnostem podle výše uvedených případů, k nimž není třeba povolení správního orgánu podle jiného právního předpisu, vydává orgán ochrany přírody rozhodnutím, nebo, je-li okruh adresátů neurčitý, opatřením obecné povahy.

Svoboda pohybu v národních parcích

Podle čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod lze svobodu pohybu ve zvláštních územích omezit zákonem a to z důvodů ochrany přírody (nikoliv celého životního prostředí). Dosud toto zmocnění bylo provedeno zákonem č. 114/1992 Sb. tak, že ex lege byl vyloučen v území I. zóny národních parků pohyb mimo značené cesty. Tuto roli budou nově plnit v rámci vnitřní ochrany národních parků od června 2017 (ale fakticky až ode dne vyhlášení, resp. ještě dál ode dne účinnosti stanovení podmínek) tzv. klidová území.

Klidová území národních parků jsou území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.

Klidová území národního parku stanoví Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy.

V klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, s výjimkou vlastníků a nájemců pozemků při vstupu na jejich pozemky a dalších oprávněných státních i nestátních subjektů.

Při vyhrazení cesty nebo trasy může orgán ochrany přírody (fakticky tedy příslušná správa národního parku) stanovit podmínky týkající se rozsahu, způsobu a času pohybu na této cestě nebo trase.

Hranice v terénu a informace o pohybu stanoví orgán ochrany přírody (patrně správa národního parku).

Klidová území by mohla být vyhlášena napříč zónami, ale z praktického hlediska a s přihlédnutím k obsahu definic jednotlivých zón to bude praktické patrně jen napříč přírodní zónou a zónou přírodě blízkou, možná někde částí zóny soustředěné péče o přírodu. Nově nemusí být tedy omezení pohybu mimo značené cesty v celé přírodní zóně, jako je tomu doposud.

V rámci národních parků, na rozdíl od ostatních kategorií zvláště chráněných území existuje i tzv. **návštěvní řád**. Do června 2017 byly v návštěvních řádech vydávaných správami národních parků stanoveny podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny. Jejich porušení mohlo být sankcionováno jako přestupek. Od června 2017 se jeho právní povaha mění. Podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny právními předpisy, opatřeními obecné povahy nebo rozhodnutími vydanými podle tohoto zákona nebo podle jiných právních předpisů, zveřejňuje orgán ochrany přírody v návštěvním řádu národního parku. To znamená, že návštěvní řád je nově jen informativním souborem dokumentů. Protiprávní jednání turistů, spor-

tovců a jiných návštěvníků národního parku bude napříště sankcionováno přímo dle zákona o ochraně přírody a krajiny jako porušení zákona, opatření obecné povahy či rozhodnutí.

Vybrané právní nástroje zajišťující ochranu zvláště chráněných území

Zákon č. 114/1992 Sb. pro každou kategorii zvláště chráněného území stanoví základní a bližší ochranné podmínky. *Základní ochranné podmínky* jsou společné pro všechna území chráněná v dané kategorii. V podstatě jde o systém relativních zákazů určitých činností stanovených zákonem. Za jistých podmínek lze z nich udělit výjimku (viz níže).

Pro národní parky platí nově dva okruhy základních ochranných podmínek (zakázaných činností) dle § 16 zákona: 1) pro celé území NP a 2) na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Podle stávající právní úpravy to bylo 1) pro celé území NP a 2) jen pro území I. zóny.

Bližší ochranné podmínky se vztahují na činnosti a zásahy, které mohou být provedeny jen s předchozím souhlasem orgánů ochrany přírody. Výčet těchto činností obsahují jednotlivé obecně závazné právní předpisy, kterými se příslušná chráněná území zřizují. Na rozdíl od základních ochranných podmínek jsou v podstatě šity na míru specifickým potřebám ochrany příslušného zvláště chráněného území. Bližší ochranné podmínky však mohou být stanoveny nikoliv obligatorně, nýbrž fakultativně. Pro národní parky od 1. června 2017 jsou bližší ochranné podmínky stanoveny pro každý národní park zvlášť v příslušné příloze zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb., neboť právě tento je oním zřizovacím (vyhlašovacím) předpisem pro národní parky.

Na území národních parků mohou být kromě základních a bližších ochranných podmínek stanoveny ještě další omezující podmínky v rámci vyhlášení tzv. *klidových území* (viz výše).

V případě zákazů činností stanovených v základních ochranných podmínkách jednotlivých kategorií zvláště chráněných území může podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny⁴ rozhodovat o výjimkách ze základních ochranných podmínek orgán ochrany přírody, a to ve správním řízení formou rozhodnutí. Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy

I. jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo

⁴ V letech 2004-2017 platil však jiný, právně, politicky a ekologicky špatný systém rozhodování o výjimkách – viz příslušná literatura, např. V.Stejskal.Komentář k zákonu o ochraně přírody, Nakl. Wolters Kluwer, Praha 2016.

II. v zájmu ochrany přírody anebo

III. tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

Co je důležité zdůraznit, řízení podle § 43 ve výše uvedených případech je zahajováno na žádost, nejde o nárok, orgán může, ale také nemusí žádosti vyhovět!

Orgán ochrany přírody může nově „hromadnou“ výjimku, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit též opatřením obecné povahy.⁵ Totéž platí nově pro vymezení míst a tras podle § 16a odst. 1 písm. c), § 16 odst. 2, § 17 odst. 2, § 29 a § 37 odst. 3 písm. a) a d).

Zákon tedy konečně opustil nesmyslnou úpravu, kdy od roku 2004 rozhodovala o výjimkách vláda ČR, resp. od roku 2009 se alespoň podílela na rozhodování v určitých případech.

Ještě zbývá dodat, že v případě určitých řízení podle zvláštních právních předpisů (např. stavebního zákona, zákona o vodách) je třeba k některým činnostem na území národních parků a chráněných krajinných oblastí *závazného stanoviska orgánu ochrany přírody* (§ 44). Na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vydat určité správní akty podle stavebního zákona, a dále povolení k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům, povolení k některým činnostem či udělení souhlasu podle zákona o vodách.

Koncepční nástroje zvláštní územní ochrany

Zákon o ochraně přírody a krajiny zavedl již před pětadvaceti lety pro usměrňování lidské činnosti ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech *plán péče*. Jedná se o odborný a koncepční nástroj státní ochrany přírody, obsahující pokyny pro vědecky řízenou péči o příslušné zvláště chráněné území. Plán péče na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Plán péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Pro fyzické ani právnické osoby není plán péče závazný, tedy ani pro vlastníky pozemků ve zvláště chráněném území.

Pro národní parky se nově namísto plánu péče zavádí v § 38a tzv. *Zásady péče o národní park*. Zásady péče o národní parky a jejich ochranná pásma (dále jen „zásady péče“) jsou koncepční odborné dokumenty ochrany přírody, které na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu ekosystémů národních parků

⁵ Až od června 2017.

a jejich ochranných pásem stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí. Zásady péče dále stanoví postup a způsob naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a jejich poslání. Zásady péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Zásady péče schvaluje Ministerstvo životního prostředí zpravidla na období 15 až 20 let. Péči o národní parky a jejich ochranná pásma podle zásad péče zajišťuje orgán ochrany přírody.

Omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích

Každý rozumný stát si pro účely ochrany přírody zajišťuje vlastnictví pozemků zejména v chráněných územích. Dílčí právní úprava již byla v zákoně o ochraně přírody a krajiny před novelou, tj. před 1.červnem 2017.

Připomínám, že § 23 dosud zněl: „(1) *Lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.*

(2) Za zcizení podle odstavce 1 se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody.“

Nově byl § 23 zákona změněn tak, že na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. Odstraňují se tedy podmínky časové (hranice účinnosti zákona, tj. 1.6.1992) a věcné (příslušné vybrané kultury pozemků), které platily dosud. Naopak zůstává pravidlo, že za zcizení podle § 23 odstavce 1 se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Tím, že nově nelze zcizit **všechny** pozemky ve vlastnictví státu **a bez ohledu na datum nabytí vlastnictví**, jedná se dle mého názoru o zpřísnění dosavadní právní úpravy. Je to ale logický krok, neboť v posledních letech se podmínky privatizace produkčních státních pozemků v zvláště chráněných územích postupně zpříšňovaly, a to i v rámci jiných zákonů. Zákon o ochraně přírody a krajiny není jediným zákonem, který vylučuje privatizaci některých pozemků určených k ochraně přírody v národních parcích. Podle § 6 odst. 1 písm. f) zák. č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, nelze převádět zemědělské pozemky v prvních a druhých zónách národních parků.

Zbývá dodat, že dosavadní právní úprava omezení nebo vyloučení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v ostatních zvláště chráněných územích se nemění.

Závěrem

Zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nabyde účinnosti dne 1. 6. 2017.

Přináší především novou právní úpravu národních parků. Její součástí jsou však i některá ustanovení, která napravila některé nesmysly a politicky účelové nesystémové zásahy z minulosti (zejména § 43). Zákon nabyde účinnosti sice již za pár týdnů, avšak mnohé novinky se do praxe zavedou patrně až s delším časovým odstupem, konkrétně vymezení nových zón, či vymezení klidových území. Totéž se může týkat i podmínek pro uplatňování některých základních ochranných podmínek (např. podmínky létání na území národních parků bude muset teprve stanovit Úřad pro civilní letectví). Na dopady novely do praxe si tedy budeme muset ještě počkat. Ukáže se patrně, která jsou silná, a která jsou naopak slabá místa nové úpravy.

Nebude to ovšem patrně jediná změna, která letos zákon č. 114/1992 Sb. čeká. V Senátu se projednává změna zákona v souvislosti s novelou stavebního zákona. Dále se bude měnit tzv. změnovým zákonem úprava deliktů odpovědnosti (§ 87, 88) k nové právní úpravě odpovědnosti za přestupky. Je toho opravdu hodně a představuje to velkou neznámou pro praxi ochrany přírody.

Seznam literatury:

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010.
Stejskal, V. Komentář k zákonu o ochraně přírody, Nakl. Wolters Kluwer, Praha 2016.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 123/2017 Sb.

O autorovi:

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., je docentem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy a na katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity. Zabývá se právem životního prostředí a v rámci něj především právními problémy v oblasti ochrany přírody, krajiny a biodiverzity.

Klíčová slova:

ochrana přírody a krajiny, národní park, zákon o ochraně přírody a krajiny

THE NEW LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL PARKS IN THE CZECH REPUBLIC

Summary

This paper focused on the Act No.123/2017 Coll., which amended the Nature conservation and Landscape Protection Act No. 114/1992 Coll. The nature conservation in the national parks is in the Czech legal system since 1956 regulated. Act No. 123/2017 Coll. bring from the Juni, 1, 2017 the brand new conditions of the nature protection. This paper deals with the new legal tools and problems with the new legal regulation of the nature protection in the field of the Czech national parks.

Key words:

nature conservation and landscape protection, national park, Nature Conservation and Landscape Protection Act



PROSTOROVÁ OCHRANA MOŘSKÉ BIODIVERZITY

Mgr. Petra Hlaváčková

Úvod

Biodiverzita neboli biologická rozmanitost představuje velmi významný pojem, který však stále zůstává pro mnohé lidi pojmem neznámým. Dle nedávného průzkumu bylo zjištěno, že 34% Evropanů (48% Čechů) tento výraz nikdy neslyšelo.¹ Zjednodušeně lze biodiverzitu definovat jako **rozmanitost života na Zemi** a pohlížet na ni jako na významný ukazatel stavu životního prostředí kolem nás. V posledních desetiletích však díky negativním vlivům lidských činností na přírodní stanoviště dochází k jejímu dramatickému úbytku. Dle Červeného seznamu vedeného Mezinárodní unií na ochranu přírody, který celosvětově eviduje zhruba 17 tisíc druhů ohrožených vyhynutím, je ohroženo 21% savců, 12% ptáků, 31% plazů, 30% obojživelníků a 37% ryb, a 74% vyšších rostlin.²

Mořská biodiverzita a její ochrana si zaslouží zvláštní pozornost, neboť moře pokrývají téměř $\frac{3}{4}$ povrchu Země a většina světové biodiverzity se nachází právě tady. Stav moří je však alarmující, a to zejména proto, že životu v mořích nebyla až do 60. let minulého století věnována pozornost.

Pro zajištění efektivní ochrany mořské biodiverzity je vhodné nejprve vycházet z již existujících nástrojů její ochrany, a to na úrovni mezinárodní, unijní a lokální, a poté se zamyslet nad možnými kroky do budoucna. V této práci je hlavní pozornost věnována prostorové ochraně a zřizování mořských chráněných oblastí, které považují za nejvhodnější způsob ochrany mořské biodiverzity.

Tato práce je rozdělena na čtyři části. První část představuje úvod do mořské biodiverzity a její ochrany. Vysvětluje obecně pojem biodiverzity, její význam a zdroje ohrožení a základní mezinárodní právní nástroje její ochrany. Druhou část lze považovat za jádro této práce, neboť se věnuje samotné prostorové ochraně mořské biodiverzity. V souvislosti s ní je důležité vymezení pojmu „chráněné území“ a uvedení specifik „chráněných mořských oblastí“ a jejich vzniku, vyplývajících nejen z odlišného charakteru mořského prostředí, ale zejména ze složité správy mořských oblastí. Přestože prostorová ochrana mořské biodiverzity není hlavním tématem diskuzí na půdě Evropské unie, lze v posledních pár letech vy-

¹ ROTHROCKL, Tomáš. *Mezinárodní rok biodiverzity - pro pestrou přírodu, pro budoucnost* [online]. Ochrana přírody, 22. června 2010 [cit. 23. června 2014]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/mezinarodni-rok-biodiverzity-pro-pestrou-prirodu-pro-budoucnost.html>>.

² Ministerstvo životního prostředí. *„Pro pestrou přírodu, pro budoucnost“ – rok 2010 je mezinárodním rokem biodiverzity* [online]. 19. ledna 2010 [cit. 23. června 2014]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/news_100119_biodiverzita>.

pozorovat rostoucí snahy v této oblasti, a proto se třetí kapitola zabývá ochranou mořské biodiverzity v Evropské unii. Pozornost je věnována hlavně směrnici o stanovištích a rámcové směrnici o strategii pro mořské prostředí. V závěrečné čtvrté kapitole je demonstrována složitost ochrany mořské biodiverzity a procesu zřizování chráněných mořských oblastí na situaci ve Středozemním moři.

Ačkoli bylo třeba vzít na vědomí i starší ochranné úmluvy a dohody, je pro tuto práci významná zejména Úmluva o biologické rozmanitosti z roku 1992 a následný vývoj ochranných iniciativ. Díky specifčnosti a relativní novosti tématu prostorové ochrany mořské biodiverzity není jeho zpracování příliš komplexní, přesto je toto téma součástí každé moderní publikace týkající se mezinárodního práva životního prostředí. Významným zdrojem informací jsou publikace, příručky a návody vydávané mezinárodními organizacemi ochrany přírody. Cílem této práce je přiblížit význam mořské biodiverzity a její ochrany, vytvořit přehled existujících mezinárodních právních nástrojů ochrany mořské biodiverzity, jejich přínosů a nedostatků a také načrtnout možné kroky do budoucna.

1. Mořská biodiverzita a její ochrana

Biologická rozmanitost neboli biodiverzita je chápána jako rozmanitost života na Zemi ve všech jeho formách, úrovních a kombinacích. Doposud bylo identifikováno zhruba 1, 75 milionů druhů, přičemž jejich skutečný počet je odhadován na 13 milionů.³ Ačkoli je rozmanitost a proměnlivost živé přírody výsledkem více než tří miliard let evoluce, tento pojem se objevil až v sedmdesátých letech 20. století. Do té doby byly v mezinárodním právu užívány pojmy jako „wildlife“ či „wild fauna and flora“, a hlavní pozornost byla věnována druhům a stanovištím.⁴ Biodiverzita je však pojem širší a obsahuje tři hierarchicky určené složky – genetickou, druhovou a ekosystémovou. **Genetická rozmanitost** představuje jedinečnost každého jednotlivce uvnitř populace a jedinečnost konkrétních populací téhož druhu. **Druhová rozmanitost** je chápána jako souhrn všech živých organismů vyskytujících se na Zemi, od mikroorganismů až po mnohobuněčné rostliny a živočichy. Na úrovni **ekosystémové rozmanitosti** je zkoumána různorodost společenství, ve kterých jednotlivé druhy žijí a navzájem se ovlivňují. Hranice jednotlivých ekosystémů (les, louka, korálový útes) nejsou nepropustné, existují mezi nimi složité ekologické vazby, a proto je zachování integrity ekosystémů významné pro ochranu biodiverzity.⁵

³ Secretariat of the CBD. *Sustaining life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*. 2000, s. 2.

⁴ SANDS, Philippe et al. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 449.

⁵ ŽÁKOVSKÁ, Karolína. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010, s. 19-21.

K rozšíření pojmu biodiverzity došlo zejména podpisem Úmluvy o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, dále jen „CBD“) na Konferenci Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992.⁶ CBD definuje biologickou rozmanitost v čl. 2: „*Biodiverzita znamená variabilitu všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů.*“⁷

1.1 Význam a zdroje ohrožení mořské biodiverzity

Kvůli finanční a technické náročnosti hlubomořského výzkumu i odlehlosti mořského prostředí dlouho převládala myšlenka, že moře a oceány jsou biologicky chudá prostředí. S rozvojem technologií podmořského výzkumu však byla zjištěna vysoká rozmanitost organismů a složitost mořských ekosystémů⁸ a tím i význam mořské biodiverzity. **Význam moří a mořské biodiverzity** nejen pro obyvatele přímořských oblastí,⁹ ale pro celou světovou populaci a vlastní život na Zemi je trojí. Ekologický význam mořské biodiverzity spočívá v tom, že je jednou z podmínek života na Zemi. Oceány tvoří 70% povrchu Země a jsou domovem až 80% veškerého života nacházejícího se na Zemi. Produkují jednu třetinu kyslíku, který dýcháme, ovlivňují globální klima, jsou významným zdrojem proteinů a zmírňují vlivy globálního oteplování.¹⁰ Z ekonomického pohledu je důležitá funkce moří jako zdroje přírodních surovin, dopravy, pracovních míst či turismu. V neposlední řadě je významná také imateriální hodnota biodiverzity. Oceány jsou díky svému biologickému bohatství zdrojem poznání, nových vědomostí o světě a o vývoji života na Zemi. Pestré mořské prostředí a jeho biodiverzita má také estetickou hodnotu, je inspirací pro umělce či významnou součástí mnoha kultur.¹¹

Oceány byly pro jejich rozlehlost a izolovanost od člověka po dlouhou dobu považovány za nezníčitelné a jejich zdroje za nevyčerpatelné. S nárůstem lidské populace a s rozvojem vědy a techniky se však negativní vlivy lidských činností dostaly na neúnosnou míru a biodiverzita moří musí nyní čelit několika **druhům ohrožení**. Prvním z nich je znečištění, které překvapivě nepochází primárně z lodní dopravy, ale 80% škodlivin je do moří, prostřednictvím řek, zaneseno z pevniny.

⁶ Tamtéž s. 17.

⁷ České znění CBD viz sdělení MZV č. 134/1999 Sb.

⁸ ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 29.

⁹ Více než 50 procent lidské populace žije v dosahu 60 kilometrů od pobřeží; v roce 2020 by toto číslo mohlo představovat až 75 procent. Více informací: BEYERLIN, Ulrich, MARAUHN, Thilo. *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011, s. 133.

¹⁰ CBD. *Marine and Coastal Biodiversity: Why is it important?* [online]. [cit. 13. února 2014]. Dostupné na <<http://www.cbd.int/marine/important.shtml/>>.

¹¹ Secretariat of the CBD: *Sustaining life on Earth...*, s.6, 21.

Zvláštním typem znečištění je „biologické znečištění“, ke kterému dochází v důsledku zavlečení nepůvodních organismů do prostředí, ať již neúmyslně například na trupech lodí, či úmyslnou introdukcí. Důsledkem nepřiměřeného zemědělství, pobřežního turismu či rozvoje přístavů a měst dochází k poškození a ztrátě přírodních stanovišť. Dle Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, dále jen „UNESCO“) je 60% hlavních světových mořských ekosystémů znehodnoceno nebo využíváno nevhodným způsobem.¹² Další hrozbu představuje nezodpovědné nakládání s živými mořskými zdroji, tedy zásahy do společenství organismů v míře či způsobem, který narušují přirozené fungování mořských ekosystémů. Mezi tyto zásahy patří zejména rybolov a s ním související vedlejší náhodné úlovky (tzv. *by-catch*). Jedná se o nežádoucí úlovky druhů, na které se rybolov nezaměřuje nebo které nesplňují určitá kritéria, a to včetně mořských savců, ptáků, želv a jiných mořských druhů.¹³

1.2 Povinnost ochrany mořské biodiverzity

Rozlehlost a homogenní povaha oceánů a moří značně ztěžují vytvoření efektivní právní regulace ochrany mořské biodiverzity. Biodiverzita nerespektuje geopolitické hranice a zejména v mořském prostředí díky jeho dynamickému charakteru dochází v krátkém časovém úseku k volnému pohybu mořských organismů, ale i znečišťujících látek na velké vzdálenosti. **Z těchto důvodů je důležité, aby ochrana mořské rozmanitosti byla zajištěna na mezinárodní úrovni.** První snahy o takovou ochranu je možné najít již v 19. století, kdy se ale většinou jednalo o pouhou úpravu využívání živých mořských zdrojů s výrazným ekonomickým motivem. Úmluvy byly zpravidla dvoustranné s velmi omezeným prostorovým i věcným dosahem.¹⁴ První mnohostrannou a na svou dobu pokrokovou úmluvu představuje Úmluva o ochraně zvířat, ptáků a ryb v Africe z roku 1900 (účast Velké Británie, Francie, Itálie, Španělska, Portugalska).¹⁵ Ke změně dosavadní roztržité úpravy poskytující ochranu buď jednotlivým druhům nebo stanovištím došlo až v souvislosti s přijetím CBD, která zavádí ochranu biodiverzity jako celku. Od té doby vznikly mnohé mezinárodní i regionální orgány a úmluvy umožňující spolupráci států v ochraně mořské biodiverzity. Kromě těchto právně závaz-

¹² Více informací: UNESCO: *Facts and figures on marine biodiversity* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/ioc-oceans/priority-areas/rio-20-ocean/blueprint-for-the-future-we-want/marine-biodiversity/facts-and-figures-on-marine-biodiversity/>>.

¹³ Více informací: Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 28. března 2007 o politice vedoucí ke snížení nežádoucích vedlejších úlovků a eliminaci výmětů v evropském rybolovném odvětví (KOM(2007) 136 v konečném znění., WWF: *Threats: Bycatch* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<https://www.worldwildlife.org/threats/bycatch>>.

¹⁴ Např. Úmluva o rybářství mezi Francií a Velkou Británií (1867), Úmluva o ochraně a zachování ploutvonožců (1911).

¹⁵ Více k tématu srov. BEYERLIN: *International...*, s. 177-181.

ných a vynutitelných pravidel tzv. *hard law* jsou významné i dokumenty tzv. *soft law*. Jedná se o pravidla ve formě doporučení či deklarácí, která upravují jednání subjektů, avšak neupravují následnou odpovědnost při jejich nedodržení. Tato pravidla se poté často stanou právně závaznými jejich ukotvením v mezinárodní úmluvě nebo stabilizací v mezinárodněprávní obyčej.¹⁶

1.2.1 Principy moderní správy oceánů

V rámci mořského práva se kromě mezinárodních obyčejů¹⁷ užívají i mnohé principy mezinárodního environmentálního práva. Mezi ně patří zejména princip svrchovanosti států nad jejich přírodními zdroji, předběžné opatrnosti, odpovědnosti původce (znečišťovatel platí), ekosystémového přístupu, přístupu k informacím o životním prostředí či použití nejlepší dostupné technologie. Z výše uvedených je třeba za nejdůležitější princip moderní správy oceánů považovat princip ekosystémového přístupu.

Zásada ekosystémového přístupu vyžaduje, aby se namísto jednotlivých populací, druhů a území zaměřila ochrana na ekosystémy jako na „*dynamické komplexy společenstev, mikroorganismů, rostlin a živočichů a jejich neživého prostředí působící ve vzájemných vazbách jako funkční jednotka.*“¹⁸ Přestože CBD tento princip přímo nedefinuje, vychází z něj a požaduje integrovanou péči o suchozemské a vodní živé zdroje, která rovnoměrně podporuje jejich ochranu a udržitelné využívání.¹⁹ Ekosystémový přístup ochrany je požadován další řadou mezinárodních dokumentů. Jeho zárodek je obsažen v čl. 61 Úmluvy OSN o mořském právu (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dále jen „UNCLOS“) který požaduje, „*aby státy při hospodaření se živými zdroji braly v úvahu důsledky pro ty druhy, které žijí v symbióze s lovnými druhy anebo jsou na nich závislé, za účelem jejich udržení nebo obnovení nad úroveň, pod kterou by byla vážně ohrožena jejich reprodukce.*“ V mořském prostředí pak ekosystémový přístup znamená propojení pramenů upravujících rybolov, prevenci proti znečišťování a ochranu druhů a stanovišť.²⁰

¹⁶ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. část. Beroun: IFEC, 2004, s. 61.

¹⁷ Jedná se zejména o obyčej obecného mezinárodního práva, které však nabyly ekologický charakter. Jde o tyto zásady: neškodit druhým z vlastního území; výměna informací; mezinárodní pomoc; spravedlivé využívání přírodních zdrojů. Více k tématu srov. ŠTURMA: *Mezinárodní právo...*, s. 70-74.

¹⁸ Srov. čl. 2 CBD.

¹⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 41. Více k tématu ekosystémového přístupu srov. SANDS: *Principles of International...*, s. 187n., 344.

²⁰ FREESTONE, David. Principles Applicable to Modern Oceans Governance. 23 *International Journal of Marine and Coastal Law* 385, 2008.

Do budoucna by bylo vhodné tyto a další principy mezinárodní správy oceánů upravit v jednom mezinárodním instrumentu, čímž by došlo k utvrzení jejich významu a ke zvýšení povědomí mezinárodního společenství o jejich existenci.

1.2.2 Úmluva OSN o mořském právu a Dohoda o rybích hejnech

UNCLOS představuje se svými 320 články velmi komplexní²¹ právní úpravu týkající se oceánů a moří, spravedlivého a účelného využití jejich zdrojů, jejich studia a vědeckého výzkumu.²² Hlavní podstatou UNCLOS je úprava práv a povinností států týkající se různých částí světových oceánů a zakotvení politických a ekonomických nástrojů právní regulace. Vzhledem k době přijetí (přijata v roce 1982, v platnost vstoupila až v roce 1994) neobsahuje UNCLOS žádná ustanovení týkající se *expressis verbis* ochrany biodiverzity, ale přesto v mnoha ohledech stanovuje její základy. Zachování živých zdrojů a mořského prostředí je uvedeno v preambuli UNCLOS jako jeden z jejích hlavních cílů. Tento cíl je dále rozvinut v konkrétních ustanoveních, která lze rozdělit na ustanovení zabývající se ochranou biologických zdrojů a ustanovení týkající se ochrany mořského prostředí před znečištěním.²³

Význam povinností vyplývajících z UNCLOS je zdůrazněn v čl. 311 odst. 2, který zakotvuje její výsadní postavení v hierarchii mezinárodních norem. Práva a závazky účastnických států vyplývající z jiných dohod jsou zachovány, pouze pokud jsou slučitelné s UNCLOS. Strany mezi sebou mohou uzavřít dohody pozastavující nebo pozastavující účinnost UNCLOS, ale takové dohody musí být v souladu s jejím účinným naplňováním, se základními zásadami a právy a závazky ostatních účastnických států.²⁴ I přes své výsadní postavení však UNCLOS neupravuje veškeré otázky týkající se využívání světových oceánů a v mnoha oblastech proto působí spíše jako rámcová úmluva umožňující smluvním stranám reagovat na nové potřeby.²⁵

UNCLOS je doplněna **Dohodou o rybích hejnech**²⁶ o úpravu ochrany migrujících rybích hejn nacházejících se v oblastech, které nepodléhají národní jurisdikci.

²¹ K 7. lednu 2015 měla UNCLOS 167 smluvních stran, včetně EU. Srov. UNITED NATIONS: *Chronological lists of ratifications* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: < http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>.

²² Srov. Preambule UNCLOS.

²³ ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 66.

²⁴ Srov. čl. 311 odst. 3 UNCLOS.

²⁵ Více k tématu UNCLOS srov.: STEJSKAL: *Úvod do právní úpravy...*, s. 211-213., ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 64-68.

²⁶ Dohoda o provedení ustanovení UNCLOS týkajících se ochrany a hospodaření s rybími hejny, která se pohybuje jak uvnitř vylučných ekonomických zón, tak na volném moři, a s rybími hejny vysoce migrujících druhů, přijata v srpnu 1995, účinná od 11 prosince 2001.

díky žádného státu. Význam této dohody spočívá v tom, že stanovuje povinnost pobřežních států a států věnujících se rybolovu na volném moři chránit biologickou rozmanitost mořského prostředí, zakotvuje ekosystémový přístup, princip předběžné opatrnosti a požadavek mezinárodní spolupráce.

1.2.3 Úmluva o biologické rozmanitosti

V červnu 1992 byla na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiru přijata Úmluva o biologické rozmanitosti. Jedná se o jedinou úmluvu **výlučně se zabývající tématem biodiverzity** a její ochrany jako celku.²⁷ CBD potvrzuje význam biodiverzity pro zachování života a v čl. 2 poskytuje její definici. Úvodní článek stanovuje tři hlavní cíle: ochranu biodiverzity, trvale udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé a rovnoměrné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů. Ustanovení CBD jsou právně závazná pro smluvní strany jednak vzhledem ke složkám biodiverzity na jejich svrchovaném území, a jednak vzhledem k jejich aktivitám vykonávaným v oblastech spadajících pod národní jurisdikci i mimo ni.²⁸ Na území mimo dosah národní působnosti jsou smluvní strany povinny vzájemné spolupráce týkající se ochrany a účelného využití biodiverzity.²⁹

CBD však nevěnuje zvláštní pozornost mořské biodiverzitě, pouze stanoví, že vzhledem k mořskému prostředí mají být její ustanovení uplatněna v souladu s právy a povinnostmi států vyplývajících z mořského práva.³⁰ Již na druhé Konferenci smluvních stran³¹ konané v roce 1995 v Jakartě bylo k upřesnění CBD přijato rozhodnutí COP II/10 o ochraně a udržitelném využívání mořské a pobřežní biologické rozmanitosti známé pod názvem **Jakartský mandát**. Strany zde vyjádřily své znepokojení nad zhoršujícím se stavem mořské biodiverzity a vyslovily potřebu vytvoření pracovního programu, který by stanovil pravidla spolupráce při snižování jejího dalšího ohrožení.³²

V roce 1998 byl tedy vytvořen pracovní program pro mořskou a pobřežní biologickou rozmanitost,³³ který stanovil pět zásadních prvků naplňování Jakartského mandátu: integrovaná péče o mořské a pobřežní oblasti, udržitelné využívání moř-

²⁷ BEYERLIN: *International...*, s. 192.

²⁸ Srov. čl. 4(a).

²⁹ Srov. čl. 5.

³⁰ Ačkoliv čl. 22 odst. 2 výslovně neodkazuje na UNCLOS, UNCLOS představuje kodifikaci mořského práva, tj. mezinárodního zvykového práva, které je závazné pro všechny státy. Srov. DE FONTAUBERT, Charlotte, DOENES, D.R., a AGARDY, T.S. *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*. IUCN Gland and Cambridge, 1996, s. 3.

³¹ Konference smluvních stran (*Conference of the Parties*, dále jen „COP“) je nejvyšším rozhodovacím orgánem a koná se jednou za dva roky. Rozhodnutí přijatá na COP jsou pro smluvní strany závazná.

³² LAUSCHE, Barbara. *Guidelines for Protected Areas Legislation*. Gland: IUCN, 2011, s. 232.

³³ COP 1998 IV/5.

ských a pobřežních biologických zdrojů, mořské a pobřežní chráněné oblasti, umělé chovy mořských organismů, a nepůvodní druhy.

Na desáté Konferenci smluvních stran konané v roce 2010 v Nagoji, Aichi, Japonsko, byl přijat **Strategický plán pro biologickou rozmanitost na období 2011–2020**,³⁴ obsahující Aichi cíle ochrany biodiverzity. Z pohledu mořské biodiverzity jsou důležité cíle: dosažení udržitelného rybolovu, minimalizace negativních vlivů na korálové útesy a jiné zranitelné ekosystémy, a vznik systému chráněných mořských oblastí.³⁵

1.2.4 Agenda 21 a Johannesburgský Implementační plán

Agenda 21 je jedním z dokumentů, který byl přijat na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992, a ačkoli má pouze povahu „soft law“, představuje významný manuál pro uchování biologické rozmanitosti. Agenda 21 se jako „účelný akční program týkající se všech oblastí, kde lidská činnost má dopady na životní prostředí“³⁶ vztahuje i na ochranu života v mořích. Dokument stanovuje programové oblasti a požaduje například integrovaný přístup v péči a rozvoji mořských a pobřežních oblastí, udržitelné využívání a uchování mořských zdrojů nejen v oblastech spadajících pod národní jurisdikci, ale také na volném moři a další. K dosažení stanovených cílů jsou navrženy vhodné činnosti (průzkum biodiverzity, vědecký výzkum a vzájemná výměna výsledků, zřizování chráněných oblastí) a prostředky (finanční, vědecké, rozvoj lidských zdrojů).

Na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v Jihoafrickém Johannesburgu v roce 2002, jehož cílem bylo posoudit pokrok od Konference OSN v Rio de Janeiru 1992, byl přijat **Johannesburský Implementační plán**. Jedná se o dokument „soft law“ a je spíše souborem záměrů, cílů a pobídek, aniž by bylo uvedeno jak a zda vůbec budou realizovány.³⁷ Oceánům se plán věnuje v části IV. *Ochrana a hospodaření s přírodními zdroji pro hospodářský a sociální rozvoj*.³⁸

1.2.5 Ochrana biodiverzity v Evropské unii

Ochrana přírody nebyla až do poloviny 80. let upravena primárním právem Evropské unie zejména proto, že členské státy považovaly ochranu životního prostředí za svou výlučnou kompetenci. Změnu přináší až Jednotný evropský akt, který do Smlouvy o Evropském společenství začlenil kapitolu o životním prostře-

³⁴ COP 2010 X/2.

³⁵ Srov. Aichi cíle 6, 10, 11.

³⁶ ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 109.

³⁷ STEJSKAL: *Úvod do právní úpravy...*, s. 117.

³⁸ Více k tématu: SANDS: *Principles of International...*, s. 398.

dí. Kompetence EU v oblasti ochrany životního prostředí jsou stanoveny články 191 až 193 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU).³⁹

K ochraně biologické rozmanitosti se EU zavázala přistoupením k CBD,⁴⁰ která je tak dle čl. 261 odst. 2 SFEU závazná pro orgány EU i pro členské státy. EU po dlouhou dobu neměla jednotnou úpravu týkající se ochrany mořského prostředí. Až Šestý akční program „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“⁴¹ přijatý v červnu 2002, požadoval udržitelné využívání moří a stanovil akce k ochraně mořského životního prostředí a jeho biologické rozmanitosti. K dosažení tohoto cíle byla v roce 2008 přijata směrnice, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (dále jen „rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí“).⁴² Tato směrnice stanovuje opatření nezbytná k dosažení dobrého stavu mořského prostředí. Za jedno z významných opatření považuje i zachování biodiverzity. Mezi další patří například vytvoření systému chráněných mořských oblastí, ekosystémový přístup, spolupráce či požadavek, aby členské státy vytvořily strategie pro své národní mořské vody.

Jelikož se do roku 2010 nepodařilo zastavit úbytek biologické rozmanitosti a vzhledem k světovým závazkům EU přijatých v roce 2010 na konferenci stran CBD v japonské Nagoji, přijala Evropská komise v květnu 2011 Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020.⁴³ Strategie obsahuje šest vzájemně propojených cílů, které se zaměřují na zastavení úbytku biologické rozmanitosti a urychlení přechodu EU k ekologické ekonomice účinně využívající přírodní zdroje.

V lednu 2014 vstoupil v platnost Sedmý akční program pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.⁴⁴ Biologická rozmanitost je zde chápána jako přírodní bohatství EU na němž je závislá hospodářská prosperita a dobré životní podmínky. Je požadováno udržitelné využívání a řízení mořských a pobřežních ekosystémů a účinná správa chráněných mořských oblastí.

1.2.6 Kontrola a prosazování mezinárodního práva životního prostředí

Jednou ze základních zásad mezinárodního práva je řádné plnění mezinárodních závazků smluvních i obyčejových. Po převzetí závazku jsou státy povinny jej vhodným způsobem reflektovat ve svém národním právním řádu. Smlouvy po svých stranách požadují přímou implementaci určených povinností, přijetí

³⁹ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. London: Sweet&Maxwell, 2011, s.181.

⁴⁰ Rozhodnutí Rady 93/626/EHS ze dne 25. října 1993, o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti.

⁴¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

⁴² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008.

⁴³ KOM(2011) 244 v konečném znění.

⁴⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013.

vhodných opatření, kterými se zajistí dodržování úmluvy či zřízení vhodného národního orgánu, který bude dohlížet na implementaci úmluvy.

V případě environmentálních povinností se objevuje otázka, které státy by měly zajistit implementaci povinností vztahujících se na společné přírodní zdroje nebo na zdroje patřící všem, na tzv. *global commons*. Tato problematika by měla být vyřešena v samotných úmluvách jak činí například UNCLOS ve vztahu k ochraně moří před znečištěním.⁴⁵

Další problém představuje omezená možnost následného vymáhání mezinárodního závazku v případě jeho nesplnění. Jedná se o důsledek specifické povahy mezinárodního práva spočívající v limitované institucionalizaci mezinárodního prostředí a v neexistenci nadřazené moci nad státy. Přestože existují určité nástroje vynucení mezinárodních povinností jako retorze, represálie či rozhodnutí příslušného mezinárodního soudu nebo tribunálu, je stále třeba zapracovat na vytvoření komplexního a účinného právního nástroje ochrany, kontroly a vymáhání plnění závazků smluvními stranami.

2. Prostorová ochrana mořské biodiverzity

Požadavek udržení a obnovy životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí neboli ochrany „*in situ*“ je výslovně obsažen v CBD.⁴⁶ Ochrana biodiverzity „*in situ*“ je nejlépe realizována prostřednictvím chráněných území, jejichž zřízení představuje účinný nástroj užívaný více než sto let. Již v 70. letech 19. století byly ve Spojených státech amerických zřizovány první národní parky, z nichž nejstarší je Yellowstone národní park (1872).⁴⁷ Rozvoj chráněných území nastal zejména od 60. let minulého století a nyní pokrývají 12,7 % světového pevninského povrchu.⁴⁸ Prostorová ochrana mořské biodiverzity prozatím ale významně zaostává, jelikož je dnes pokryto jen 1,6% celkové plochy moří a oceánů.⁴⁹

2.1 Chráněná území – vymezení pojmu

Jedním ze základních problémů, který se vyskytne při vytváření chráněných území, tvoří samotné vymezení tohoto pojmu. Otázkou je, zda by tento pojem měl být široký, zahrnující oblasti se zvláštní správou, které mohou mít jen náhodný význam pro ochranu biodiverzity, nebo zda by mělo jít o přesnější vymezení. Další

⁴⁵ SANDS: *Principles of International...*, s. 141.

⁴⁶ Srov. preambule CBD, čl. 8 CBD.

⁴⁷ ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 140.

⁴⁸ BERTZKY, Bastian a kol. *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. Cambridge: IUCN, UNEP-WCMC, 2012, s. iv.

⁴⁹ Tamtéž.

problematiku představuje různá interpretace toho pojmu v jednotlivých státech. Jedná se totiž o vnitřní záležitost státu zda a co prohlásí za chráněné území.⁵⁰

O vytvoření jednotného pojmu se pokusila již v roce 1994 Mezinárodní unie na ochranu přírody (*International Union for Conservation of Nature*, dále jen „IUCN“), a chráněné území definovala jako „území na souši a/nebo na moři, speciálně určené k ochraně a udržování biologické rozmanitosti a přírodních i s nimi spjatých kulturních zdrojů, které je spravováno prostřednictvím právních nebo jiných účinných prostředků.“⁵¹ Současně bylo vytvořeno šest kategorií chráněných území dělených dle způsobu péče o přírodu v příslušném území. Ačkoli tato kategorizace není právně závazná, je uznávána nejen mezinárodními organizacemi jako je například OSN, ale také mnohými státy, které ji začleňují do své národní úpravy.⁵²

Kategorie IUCN		Svět	Evropa	Cíl ochrany
Ia	přísná přírodní rezervace	9 012 (7,7)	4 184 (5,9)	ochrana v zájmu vědy
Ib	území divoké přírody	3 013 (2,6)	1 348 (1,9)	ochrana divočiny
II	národní park	4 807 (4,2)	440 (0,6)	ochrana ekosystémů a rekreace
III	přírodní památka nebo prvek	20 988 (18,0)	15 759 (22,2)	ochrana specifických přírodních jevů
IV	území pro péči o stanoviště/druhy	47 807 (41,0)	36 058 (50,8)	ochrana zásahy člověka
V	chráněná krajinná / mořská oblast	25 863 (22,2)	11 969 (16,9)	ochrana krajiny a mořského prostředí a rekreace
VI	chráněné území s udržitelným využíváním zdrojů	4 965 (4,3)	1 224 (1,7)	udržitelné využívání přírodních ekosystémů
Celkem		116 535 (100,0)	70 982 (100,00)	

Počet chráněných území ve světě podle kategorií IUCN (počet a % z celkového počtu) ve světě a v Evropě k 15. 3. 2013. Zdroj: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/mezinarodni-ochrana-prirody/narodni-parky-ve-svete.html>

V roce 2008 členové IUCN vytvořili revidovanou definici chráněného území jako „jasně definovaný **geografický** prostor, který je uznáný, specializovaný a o který se pečuje – prostřednictvím právních nebo jiných účinných prostředků – tak, aby dlouhodobě zajišťoval **ochranu přírody** spolu se souvisejícími ekosystémovými službami a kulturními hodnotami.“ Tuto definici je třeba používat v kontextu Zásad

⁵⁰ DUDLEY, Nigel (ed). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008. Přeložil Petr ROTH. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2013, s. xii.

⁵¹ DUDLEY: *Guidelines for Applying...*, s. 4.

⁵² Tamtéž, s. xii.

pro používání kategorií chráněných území⁵³ vytvořených IUCN, mezi které patří například následující principy:

- systém kategorií je mezinárodní;
- národní názvy chráněných území se mohou lišit;
- systém není zamýšlen jako hierarchický;
- všechny kategorie nějakým způsobem přispívají k ochraně, avšak cíle ochrany je třeba volit s ohledem na konkrétní podmínky;
- systém vyjadřuje gradaci míry zásahů člověka; a další.

Při formulaci pojmu chráněných mořských oblastí není možné opomenout definici chráněných území poskytnutou CBD v čl. 2: „*Geograficky vymezené území, které je určeno nebo kontrolováno a spravováno pro dosažení specifických cílů ochrany přírody.*“ Ačkoli se tato definice může zdát velmi stručná, požadavky z ní vyplývající jsou shodné s definicí IUCN. Obě požadují jako hlavní cíl ochranu přírody a chráněné oblasti definují jako geograficky vymezené území.⁵⁴

2.2 Správa chráněných území

S povinností zřizovat chráněná území je spojena otázka, kterým subjektům je tato povinnost vlastně určena a kdo má poté zajistit následnou péči a správu chráněných území. S rostoucím významem ochrany přírody jsou těmito subjekty nejen samy státy, ale také místní komunity a původní obyvatelé či nevládní organizace a soukromé osoby. Je odhadováno, že čtvrtina chráněných území je spravována nevládními subjekty nebo ve spolupráci s domorodým obyvatelstvem či místními komunitami.⁵⁵

IUCN rozeznává čtyři typy správy chráněných území, z nichž každý se může vztahovat na kteroukoli z 6 kategorií chráněných území. Stát může zajišťovat správu chráněného území, a to prostřednictvím státních institucí nebo jimi pověřených orgánů regionální či místní správy. K soukromé správě dochází na chráněných území řízených a/nebo vlastněných družstvy, nevládními neziskovými organizacemi nebo společnostmi. Také mnoho individuálních vlastníků pozemků se snaží o ochranu přírody s cílem uchovat její ekologické hodnoty nebo za účelem ekoturistiky či daňových úlev. Pravidla správy prováděné domorodými obyvateli či místními komunitami je často hluboce propojena s kulturními a duchovními hodnotami.⁵⁶

⁵³ DUDLEY, Nigel (ed). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008.

⁵⁴ Více k tématu definice a kategorií chráněných oblastí: DUDLEY: *Guidelines for Applying...*, LAUSCHE: *Guidelines for...*, s. 11-15.

⁵⁵ BERTZKY: *Protected Planet Report...*, s. 49.

⁵⁶ DUDLEY: *Guidelines for Applying...*, s. 26n.

2.3 Chráněné mořské oblasti

Přestože jsou chráněné mořské oblasti v dnešní době považovány za účinný prostředek ochrany mořské a pobřežní biodiverzity, zachování fungování mořských ekosystémů a obnovy ekonomicky důležitých živých mořských druhů, není jejich rozsah dostačující. Příčin je několik. Zaprvé, stále přetrvává preference ochrany mořského prostředí prostřednictvím komplexní regulace určitých lidských činností, které mají obzvláště negativní důsledky pro určité prostředí či organismy. Pro mořskou biodiverzitu jsou důležité úpravy regulující například rybolov⁵⁷, mořský vědecký výzkum⁵⁸, znečišťování mořského prostředí z plavidel⁵⁹ či zavlečení nepůvodních druhů.⁶⁰ Druhým důvodem nedostatečné ochrany mořské biodiverzity *in situ* je složitá povaha mořského prostředí, a to nejen povaha ekologická, ale i právní. Při tvorbě chráněných mořských oblastí je tedy zapotřebí brát na zřetel specifika vyplývající ze zvláštní povahy mořského prostředí.⁶¹

- **Jedná se o kapalné, trojrozměrné prostředí** umožňující mořským živočichům nezávisle se přemísťovat z místa na místo nejen v horizontální rovině, ale také vertikálně. V důsledku dynamického mořského prostředí dochází také k rychlému šíření jakýchkoli nebezpečných látek a znečištění.
- **Nedostatečná znalost mořských ekosystémů** zapříčiněná odlehlostí a nepřístupností moří a oceánů. Mnohá nebezpečí či rizika jsou tak odhalena až v době, kdy již způsobily nenapravitelné a mnohdy katastrofální poškození mořské biodiverzity.
- **Propojenost mořského a pevninského prostředí.** Je tedy nutné přijmout pravidla tvorby a správy chráněných mořských oblastí, které budou zahrnovat i oblasti velmi blízko pobřeží, či dokonce ve vnitrozemí.
- **Jedná se o velmi rozsáhlé prostory** často dosahující rozlohy větší než 100 000 km³, což představuje zvýšené nároky na jejich správu a kontrolu.
- **Jednotlivé části moří spadají pod různý způsob správy.** Přestože jsou oceány rozděleny na oblasti podléhající různým právním režimům, mořští živočichové toto členění pochopitelně nerespektují. Oblasti spadající pod jurisdikci států i mimo ni se navzájem ovlivňují. Proto je důležité, aby nástroje upravující jednotlivé oblasti byly navzájem kompatibilní, logické a doplňující se.

⁵⁷ Stanovení podmínek rybolovu je záležitostí jednotlivých přímořských států. Úprava rybolovu na volném moři je obsažena v Dohodě o rybích hejnech.

⁵⁸ Srov. Část XIII UNCLOS, čl. 238 a násl.

⁵⁹ Srov. Mezinárodní úmluva o předcházení znečišťování moří z plavidel z roku 1973 ve znění Protokolu k ní přijatého v roce 1978 „Úmluva MARPOL“.

⁶⁰ Upraveno v rámci předběžné opatrnosti dle čl. 196 UNCLOS či čl. 8 písm. h) CBD.

⁶¹ LAUSCHE: *Guidelines for...*, s. 212-218.

Přestože IUCN v roce 1999 definovala pojem chráněné mořské oblasti,⁶² došlo k jejímu nahrazení obecnou definicí IUCN z roku 2008, která zajišťuje jasnější rozlišování mezi územími zaměřenými na ochranu přírody a takovými, jejichž prvotním účelem je využívání zdrojů.⁶³ Pro klasifikaci oblasti jako chráněné mořské oblasti je totiž rozhodné, zda jejím **primárním cílem je ochrana přírody**. Přestože i další oblasti, které jsou primárně založeny za jiným účelem mohou mít určitý význam pro biodiverzitu, nelze je automaticky považovat za chráněné mořské oblasti ve smyslu definice IUCN. V každém konkrétním případě je nezbytné zkoumat skutečný záměr daného prostoru, a proto za chráněné mořské oblasti nelze bez dalšího považovat například oblasti pro hospodaření s rybolovnými zdroji bez bližšího cíle ochrany přírody, oblasti spravované za účelem šetrného využívání mořských zdrojů, oblasti spravované za účelem turismu nebo další oblasti zřízené za jiným účelem, které však mohou mít pozitivní dopad na biodiverzitu (např. vojenské výcvikové prostory, lodní trasy, apod.).⁶⁴

Chráněné mořské oblasti tím, že zajišťují ochranu přírodních stanovišť i ohrožených druhů, jsou základním stavebním kamenem národní i mezinárodní ochrany mořské biodiverzity.⁶⁵ Přesto je třeba si kromě prospěchů, které chráněné mořské oblasti poskytují uvědomit i to, že **jejich zřízení a správa představuje značnou zátěž**. Může zejména dojít k omezení nebo úplné ztrátě práv určitých subjektů, která jim doposud na takovém území náležela, spočívající například v užívání dané oblasti nebo v přístupu ke zdrojům. Mořské oblasti spadající do jurisdikce státu často představují velmi rozlehlé prostory, a proto povinnost zřídit a poté provádět správu chráněných mořských oblastí může představovat neúnosnou finanční, ale také personální či odbornou zátěž. K překonání těchto negativ uvádí IUCN ve svých Zásadách několik možných postupů. Primárně je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu individuálně. Způsob ochrany v jedné oblasti nemusí být vhodný, či dokonce proveditelný v oblasti druhé. Stejný přístup se týká přísnosti ochrany, kdy by měl být přijat co nejméně restriktivní způsob správy. Při zřizování chráněných mořských oblastí je také třeba dbát na práva místních obyvatel či jiných subjektů a je tedy vhodná předchozí diskuze, jejímž výsledkem bude spravedlivý a efektivní režim správy dané oblasti.

⁶² „Jakákoli oblast v zóně přílivu a odlivu nebo pod ní, spolu s veškerými vodami a na ně vázanou flórou, faunou a historickými a kulturními prvky, která je chráněna zákonem nebo jinými účinnými prostředky pro ochranu části nebo celého prostředí, jež zahrnuje.“

⁶³ DUDLEY: *Guidelines for Applying...*, s. 64.

⁶⁴ DAY, J. a kol. *Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas*. Gland: IUCN, 2012, s. 15-16.

⁶⁵ BERTZKY: *Protected Planet Report...*, s. 21-22.

2.4 Povinnost ochrany ve vztahu k mořské biodiverzitě

Prostorová ochrana biodiverzity, včetně té mořské, se stala běžnou součástí mezinárodních i regionálních úmluv, principů a návodů mezinárodního práva životního prostředí. Za základní pramen je nutné považovat CBD, jejíž význam v této oblasti je trojí. Zaprvé, ve své preambuli potvrzuje význam „ochrany ekosystémů a přírodních stanovišť in situ a udržení a obnovení životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí“. Dále, čl. 2 definuje významné pojmy, pro prostorovou ochranu jsou důležité zejména „ochrana in situ“⁶⁶ a „chráněné území“. Největší přínos CBD však spatřuji v čl. 8, ve kterém svým smluvním stranám ukládá, aby vytvořily „systém chráněných území nebo území, kde je třeba přijmout zvláštní opatření k ochraně biologické rozmanitosti“.

Na základě těchto primárních povinností přijaly smluvní strany CBD v roce 2004 **Pracovní program pro chráněná území**. Tento ambiciózní a detailní dokument obsahuje 16 cílů, kdy hlavním cílem je zřízení a udržování „komplexní, efektivně spravované a ekologicky reprezentativní národní a regionální soustavy chráněných území“,⁶⁷ a to i mimo národní jurisdikci. Role mořských a pobřežních chráněných oblastí jako účinných nástrojů ochrany biodiverzity, posílení hospodářského blahobytu a zlepšení kvality života je potvrzena i aktualizovaným pracovním programem pro mořskou a pobřežní biologickou biodiverzitu.⁶⁸ Rozhodnutí z roku 2008⁶⁹ obsahuje konkrétnější vědecké vymezení požadavků na vlastnosti a složky, které by měla mít mořská oblast, aby mohla být součástí sítě chráněných mořských oblastí.

Strategický plán pro biologickou rozmanitost 2011–2020 v rámci požadavku snížení míry ztráty přírodních stanovišť stanovuje cíl, „aby „do roku 2020 alespoň 17 % suchozemských oblastí a vnitrozemských vod a 10 % pobřežních a mořských oblastí, zejména oblastí důležitých z hlediska biodiverzity a ekosystémových služeb, bylo chráněno efektivním, reprezentativním a propojeným systémem chráněných území, jakož i dalšími efektivními nástroji, a integrováno do širších krajinných systémů.“⁷⁰ Ačkoli jejich počet vzrostl od roku 1990 o 58%, chráněné oblasti pokrývají jen 1,6% (6 milionů čtverečních kilometrů) plochy světových oceánů. Z toho je chráněno 7,2% pobřežních vod (0-12 námořních mil od pobřeží), a jen 4% veškerých vod podléhajících národní jurisdikci přímořských států (výlučná ekonomická zóna, nebo 0-200 námořních mil od pobřeží). Pokud by tedy měly sku-

⁶⁶ „Ochrana ekosystémů a přírodních stanovišť, včetně udržování a obnovy životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí, a v případě zdomácnělých nebo pěstovaných druhů v prostředí, kde se vyvinuly jejich charakteristické vlastnosti.“

⁶⁷ Srov. COP 2004 VII/28 cíl 1.1).

⁶⁸ Srov. COP 2004 VII/5 programme element 3.

⁶⁹ COP 2008 IX/20.

⁷⁰ Srov. cíle 5, 11, 12.

tečně být naplněny Aichi cíle, bude zapotřebí, aby bylo dalších 8 milionů čtverečních kilometrů pobřežních a mořských oblastí prohlášeno za chráněné oblasti.⁷¹

2.5 Zřizování chráněných mořských oblastí

Zatímco zřizování chráněných pevninských oblastí je plně v jurisdikci států, v případě mořského prostředí je potřeba přihlédnout i k mezinárodnímu mořskému právu tvořenému primárně UNCLOS a úmluvami přijatými pod záštitou Mezinárodní námořní organizace. Je nutné také věnovat pozornost některým obecným mezinárodním ochranným úmluvám, které obsahují úpravu chráněných mořských oblastí.

2.5.1 UNCLOS

Přestože UNCLOS výslovně neupravuje zřizování chráněných mořských oblastí, má pro ně přímý význam. Jak již bylo výše uvedeno, obsahuje obecnou i specializovanou povinnost států chránit a uchovávat mořské prostředí. Pro vytváření chráněných mořských oblastí je zásadní rozdělení moří a oceánů do pěti zón, v nichž mohou pobřežní státy uplatňovat různou mírou svá práva a povinnosti týkající se zachování a hospodaření s živými zdroji. Kromě toho jsou v jednotlivých zónách upravena i práva a povinnosti ostatních států.

Ve **vnitřních vodách a pobřežním moři** vykonávají pobřežní státy svou plnou suverenitu, která je rozšířena i na vzdušný prostor nad pobřežním mořem, jeho mořské dno a podzemí.⁷² V rámci své jurisdikce nad tímto prostorem mohou státy zřizovat chráněné mořské oblasti a přijímat další vhodná opatření k ochraně mořského prostředí. Práva ostatních států jsou minimální, tvořena primárně právem pokojného proplutí pobřežním mořem. Dle čl. 21 mohou pobřežní státy toto právo omezit přijetím právních předpisů týkajících se zachování živých zdrojů moře nebo ochrany životního prostředí. V pásmu přiléhajícím k pobřežnímu moři, ne dále než 24 námořních mil od základní linie, označovaném jako **přílehlá zóna** může pobřežní stát provádět kontrolu cizích lodí za účelem zajištění dodržování svých právních předpisů. Dále, každý stát, aniž by jej musel vyhlásit, vykonává svrchovaná práva týkající se průzkumu a využívání přírodních zdrojů **kontinentálního šelfu**.

Jurisdikce týkající se ochrany a uchování mořského prostředí je pobřežnímu státu výslovně dána v jeho **výlučné ekonomické zóně** (*Exclusive economic zone*, dále jen „EEZ“).⁷³ Jedná se o zónu přilehlou k pobřežnímu moři, kterou pobřežní stát vyhlásil v maximální šíři 200 námořních mil od základní linie. Zde může

⁷¹ BERTZKY: *Protected Planet Report...*, s. 5-7.

⁷² Srov. čl. 2.

⁷³ Srov. čl. 56 odst. 1.

uplatňovat právo průzkumu a využívání přírodních živých i neživých zdrojů, mořského dna a podzemí. K omezení těchto svrchovaných práv dochází v případě povinnosti zachování hejn vyskytujících se ve EEZ více států nebo v případě vysoce stěhovavých druhů. V těchto případech je ve čl. 63 a 64 požadována spolupráce prostřednictvím oblastní nebo mezinárodní organizace.

Složitější situace nastává v případě mořských oblastí nacházejících se mimo národní jurisdikci států, mezi něž patří volné moře a Oblast (*Area*). **Volné moře** je ta část moří, která není zahrnuta do výlučné ekonomické zóny, do pobřežního moře anebo do vnitrozemských vod státu.⁷⁴ Jeho režim podléhá principu svobody, znamenající jeho otevřený přístup všem pobřežním i vnitrozemským státům. Volného moře lze využívat pouze pro mírové účely a žádný stát jej nemůže, byť by se jednalo jen o část, podrobit své svrchovanosti. UNCLOS státům ukládá povinnost spolupráce při přijímání opatření nezbytných pro zachování živých zdrojů volného moře.⁷⁵

Kolem 64% plochy světových moří představují oblasti mimo národní jurisdikci států s velkým množstvím rozmanitých mořských druhů a velmi citlivých stanovišť.⁷⁶ Proto je nezbytné zabývat se otázkou možnosti vzniku chráněných mořských oblastí na volném moři. Většina expertů v této oblasti zastává názor, že jejich zřízení je možné, a to buď na základě vzájemné dohody o společném režimu jejich utváření, nebo přijetím obecných doporučení, raději než povinností, které by se mohly později stát „*best practice*“.⁷⁷

Další problém, který je vzhledem k povaze volného moře nutný vyřešit, se týká kontroly dodržování a případného vynucení takto stanovené ochrany. Na volném moři nemůže žádný ze států jednostranně vyhlásit chráněnou mořskou oblast a poté vymáhat dodržování povinností z toho vyplívajících na ostatních státech. Je proto nezbytné, aby byly tyto chráněné mořské oblasti vyhlášeny na základě vzájemné dohody států, které se zavážou k dobrovolnému dodržování takového režimu. UNCLOS v čl. 117 a 118 vyžaduje součinnost států týkající se hospodaření se živými zdroji volného moře a jejich zachování. Tato spolupráce by měla spočívat v tom, že strany při jednání a diskuzích o tom, jak reagovat na hrozby a rizika pro citlivé mořské ekosystémy, budou postupovat v dobré víře a s přihlédnutím k zájmům a postavení druhých smluvních stran.⁷⁸

⁷⁴ Srov. čl. 86.

⁷⁵ Srov. čl. 119.

⁷⁶ UNEP-WCMC. *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2008, s. 104.

⁷⁷ DG MARE. *Costs and benefits arising from the establishment of maritime zones in the Mediterranean Sea*. 2013, s. 35-36.

⁷⁸ SCOVAZZI, Tullio. *Marine Protected Areas on the High Seas: Some legal and policy considerations*. 2003.

Část XI. UNCLOS upravuje právní režim dna moří a oceánů a jejich podzemí za hranicemi národní jurisdikce neboli tzv. **Oblasti**. Oblast a její zdroje⁷⁹ jsou společným dědictvím lidstva, tudíž si ji žádný stát nemůže přivlastnit nebo zde vykonávat svá svrchovaná práva. Správu Oblasti vykonává Mezinárodní úřad pro mořské dno, který mimo jiné přijímá příslušná pravidla a předpisy týkající se ochrany přírodních zdrojů oblasti a zabraňování poškození flóry i fauny mořského prostředí.⁸⁰

2.5.2 Mezinárodní námořní organizace

Mezinárodní námořní organizace (*International Maritime Organization*, dále jen „IMO“) je specializovanou agenturou OSN. Jejím úkolem je zvyšování bezpečnosti obchodní námořní dopravy a zabraňování znečištění moří. IMO umožňuje spolupráci mezi státy, jelikož poskytuje platformu pro přijímání bezpečnostních a navigačních standardů a norem ochrany životního prostředí moří.⁸¹ Na jejím základě je možné zakládat dva druhy chráněných mořských oblastí, a to nejen v národních vodách, ale i v EEZ. Jedná se o **obzvláště citlivé mořské oblasti** (*Particularly Sensitive Sea Area*, dále jen „PSSA“) a **zvláštní území**.

PSSA může být zřízena v oblasti, která potřebuje zvláštní ochranu z důvodu jejího ekologického, sociálně-ekonomického nebo vědeckého významu a která může být citlivá k poškození v důsledku námořních aktivit. Zvláštní území a jejich zvýšená ochrana jsou upraveny Mezinárodní úmluvou o předcházení znečišťování moří z plavidel z roku 1973, ve znění Protokolu k ní přijatého v roce 1978. Jedná se o oblasti, které z důvodů svých oceánografických a ekologických podmínek a mořské dopravě na nich vyžadují přijetí závazných prostředků proti jejich znečištění.⁸²

2.5.3 Mezinárodní ochranné úmluvy

2.5.3.1 Ramsarská úmluva o mokřadech

Úmluva o mokřadech mezinárodního významu, zejména jako stanovišť vodního ptactva (dále jen „Ramsarská úmluva“) ukládá svým smluvním stranám povinnost zařadit alespoň jeden ze svých mokřadů na Seznam mokřadů mezinárodního významu a zajistit jejich potřebnou ochranu a rozumné využívání.⁸³ Pod definici mokřadu dle Ramsarské úmluvy spadají z pobřežních ekosystémů

⁷⁹ Zdroji se dle čl. 133 rozumí „všechny tuhé, tekuté nebo plynné nerostné zdroje nacházející se v Oblasti na mořském dně anebo pod ním, včetně polymetalických koncentrací.“

⁸⁰ Srov. čl. 145 písm. B.

⁸¹ Více informací: INFORMAČNÍ CENTRUM OSN V PRAZE: *Specializované agentury: Mezinárodní námořní organizace (IMO)* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.archiv.osn.cz/system-osn/specializovane-agentury/?i=123>>.

⁸² LAUSCHE: *Guidelines for...*, s. 228-229.

⁸³ Srov. čl. 2 Ramsarské úmluvy.

například tzv. mořské louky (mělké vody s porosty mořských rostlin), korálové útesy, delty řek či mangrovové porosty. Ačkoli se Ramsarská úmluva na mořské prostředí vztahuje pouze v omezeném rozsahu, je zřizování chráněných mořských oblastí jedním ze způsobů, kterým mohou smluvní strany tyto povinnosti splnit. Přínos tohoto systému lze spatřovat zejména v tom, že umožňuje globální hodnocení stavu ramsarských lokalit, jejich vývoj a začlenění do celosvětového systému chráněných území.⁸⁴

2.5.3.2 Úmluva UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

Cílem Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (dále jen „Úmluva UNESCO“) je zajistit ochranu prostorově vymezeného kulturního či přírodního dědictví výjimečné světové hodnoty pro lidstvo, které je zapsáno na Seznamu světového dědictví. Jedná se o mezinárodně právně závazný dokument, který smluvním stranám ukládá povinnost péče a ochrany těchto památek a stanovuje podmínky spolupráce.⁸⁵

Mořské oblasti mohou být považovány za statky výjimečné světové hodnoty pokud jsou „*mimořádně reprezentativními příklady ekologických a biologických procesů v průběhu evoluce a vývoje ekosystémů, jakož i společenství rostlin a zvířat, ať už suchozemských, vodních, pobřežních a mořských*“.⁸⁶ Nyní je na Seznamu zapsáno 46 mořských oblastí, mezi nimi je například Velký bariérový útes a Záliv žraloků v Austrálii, souostroví Galapágy v Ekvádoru, subantarktické ostrovy Nového Zélandu, Západní norské fjordy či španělská Ibiza. V roce 2005 byl přijat Program mořského světového dědictví s cílem „*zajistit efektivní ochranu stávajících i možných budoucích mořských oblastí výjimečné světové hodnoty, které zajistí, že tyto oblasti budou zachována pro budoucí generace.*“⁸⁷

3. Chráněné mořské oblasti a EU

Regionální moře obklopující Evropu pokrývají plochu o rozloze 11 220 000 km², což představuje oblast větší než samotný evropský kontinent. Vždy byla nedílnou součástí života Evropanů a jejich významná role přetrvává i v dnešní EU. Z celkových 28 států EU jen 5 nemá pobřeží; 41% populace EU žije ve vzdálenosti

⁸⁴ Více k tématu srov. LAUSCHE: *Guidelines for...*, s. 233., DUDLEY: *Guidelines for Applying...*, s. 81-83.

⁸⁵ Více informací: NÁRODNÍ PAMÁTKOVÝ ÚSTAV: *Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.npu.cz/vystava-unesco/umluva/>>.

⁸⁶ Srov. UNESCO: *Směrnice k provádění Úmluvy o ochraně světového dědictví*, čl. 77 [online]. Červen 2013 [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>>.

⁸⁷ Více informací: UNESCO: *World Heritage Marine Programme* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-13-20.pdf>>.

menší než 50 km od moře, tudíž pravidelně využívá jeho zdroje.⁸⁸ Mořský průmysl a další činnosti související s moří jsou důležitou součástí evropské ekonomiky; jejich hrubá přidaná hodnota je odhadována na 330-485 miliard eur a zaměstnávají 5,4-7 milionů osob.⁸⁹ Evropská moře jsou také významným zdrojem biologickým, jelikož zde bylo identifikováno více než 36 000 druhů (zahrnující i bakterie), přičemž je odhadována existence až 48 000 druhů.⁹⁰ Stejně jako ostatní mořská prostředí v dnešní době musí i evropská moře čelit hrozbám v podobě drancování jejich zdrojů,⁹¹ znečištění,⁹² klimatických změn či úbytku biodiverzity.

Kromě obecných iniciativ ochrany mořské biodiverzity je v posledních několika letech možné spatřovat nárůst politik EU týkajících se její ochrany *in situ* a zřizování chráněných mořských oblastí. Ty v roce 2012 pokrývaly plochu o rozloze 338 000 km² neboli 5,9% plochy evropských moří nacházejících se ve vzdálenosti do 200 námořních mil od pobřeží.

3.1 Natura 2000

Na půdě EU je významným prostředkem prostorové ochrany ekologická soustava zvláštních oblastí ochrany Natura 2000 tvořena **ptačími zvláště chráněnými oblastmi** dle směrnice 147/2009/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“), a **evropsky významnými lokalitami** dle směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“). Přestože Natura 2000 ponechává státům možnost, aby si svá území chránila dle národních předpisů, tradic či potřeb, představuje společný základ prostorové ochrany v rámci EU, jejíž zajišťování je vynutitelné.⁹³

Dle směrnice o ptácích je poskytována ochrana ptákům přirozeně se vyskytujících na evropském území, jejich vejším, hnízdům a stanovištím. K jejich ochraně jsou státy povinny vyhlášovat zvláště chráněné oblasti, které se poté automaticky stávají součástí soustavy Natura 2000. Z hlediska prostorové ochrany mořského prostředí je významnější **směrnice o stanovištích**. Příloha I uvádí typy přírodních stanovišť, k jejichž ochraně mají být vyhlášovány oblasti významné pro EU.

⁸⁸ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. *Marine messages: Our seas, our future – moving towards a new understanding*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014, s. 4.

⁸⁹ Tamtéž, s. 18.

⁹⁰ Tamtéž, s. 10.

⁹¹ Zpráva Komise KOM(2014) 97 uvádí, že 88% populací ve Středozemním a Černém moři je stále loveno nadměrně.

⁹² Odpadky v moři, většinou plasty, se stávají stále větším problémem celosvětově i v EU. Více než 90% buřňáků ledních v Severním moři má v žaludku plasty a na 100metrovém úseku pláže Atlantského pobřeží se najde v průměru 712 kusů odpadků. Srov. KOM (2014) 97.

⁹³ STEJSKAL: *Úvod do právní úpravy...*, s. 282-283.

Mezi taková stanoviště jsou řazena například ústí řek do moří, pobřežní laguny, velké mělké zálivy či útesy. Zřizování evropsky významných lokalit představuje relativně složitý proces, který je možné rozdělit do tří fází. Tyto lokality musí být nejdříve navrženy státy, schváleny Evropskou komisí a až po jejich následném vyhlášení členským státem mohou být zařazeny do Natura 2000. V rámci následné péče o oblasti zvláštní ochrany jsou státům ukládány další povinnosti. Jedná se zejména o zajištění tzv. předběžné ochrany, hodnocení vlivů navrhovaných projektů na chráněná stanoviště a druhy, sledování stavu stanovišť a druhů z hlediska jejich ochrany či spolupráce při výzkumu a výměně informací.⁹⁴

Ačkoli se Natura 2000 vztahuje i na mořské prostředí a zvláštní oblasti ochrany nyní pokrývají 229 000 km² neboli 4% evropských moří uvnitř 200 námořních mil od pobřeží,⁹⁵ **poskytuje mořím ochranu pouze v omezeném rozsahu**, neboť se vztahuje jen na 8 mořských stanovišť. Zřizování chráněných mořských oblastí na půdě EU je proto doplněno rámcovou směrnicí o strategii pro mořské prostředí.

V souvislosti s Naturou 2000 je potřeba zmínit i **ekologickou soustavu Smaragd**. Jedná se o iniciativu Rady Evropy vytvořenou na základě Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bernská úmluva), jejímiž stranami jsou kromě členských zemí EU i některé další evropské země a některé africké země (Tunisko, Maroko, Burkina Faso a Senegal). Soustava Smaragd je tvořena oblastmi zvláštního zájmu ochrany přírody. Stala se inspirací pro zásady tvorby a ochrany soustavy Natura 2000. Až na její dobrovolný charakter vychází ze stejných principů jako Natura 2000 a představuje tak její rozšíření na jiné než členské státy EU.⁹⁶

3.2 Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí

Směrnice nabyla účinnosti v červnu 2008 a představuje rámec pro vytvoření strategie na ochranu a zachování mořského prostředí do roku 2020. Hlavním cílem je dosažení „dobrého stavu prostředí mořských vod, který zajišťuje ekologicky rozmanité a dynamické oceány a moře, které jsou čisté, zdravé, [...]“. Pro dosažení takového stavu je zapotřebí, aby při tvorbě strategií docházelo ke spolupráci členských států založené na ekosystémovém přístupu. Ten je směrnicí považován za hlavní a právně závaznou zásadu správy mořského prostředí.⁹⁷

Směrnice dále zajišťuje provedení mnohých závazků plynoucích z environmentálních a jiných mezinárodních úmluv. Zachování biologické rozmanitosti

⁹⁴ Více k tématu srov.: STEJSKAL: *Úvod do právní úpravy...*, s. 282-295. DG MARE. *Costs and benefits arising...*, s. 99-101.

⁹⁵ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Marine messages...*, s. 22.

⁹⁶ ABDULLA, Ameer, a kol. *Status of Marine Protected Areas in Mediterranean Sea*. Malaga, France: IUCN, WWF, 2008, s. 82-83.

⁹⁷ Zpráva Komise Radě a EP KOM(2012) 662 v konečném znění s.3.

moří a oceánů je výslovně stanoveno jako jeden z cílů, čímž jsou reflektovány povinnosti určené CBD a jejími pracovními programy. Dále směrnice zohledňuje regionální úmluvy upravující oblastní správu některé ze čtyř oblastí evropských moří⁹⁸ a přispívá k plnění povinností z nich plynoucích.⁹⁹ Mořské chráněné oblasti, jakož i zvláštní oblasti ochrany Natura 2000 jsou směrnicí považovány za významný nástroj dosažení dobrého stavu mořského prostředí.¹⁰⁰ Státy jsou tedy povinny chráněné oblasti zahrnout do svých strategií na zachování mořských ekosystémů. Nevýhodu směrnice je třeba spatřovat v její omezené působnosti vztahující se pouze na teritoriální vody a oblasti, ve kterých členský stát vykonává jurisdikci.¹⁰¹ **Na základě směrnice tedy není možné zakládat chráněné mořské oblasti na volném moři.**

V roce 2013 uplynula první etapa k provádění této směrnice, a proto Komise vydala v únoru 2014 zprávu posuzující její naplňování.¹⁰² V této etapě měly smluvní strany definovat co považují za „dobrý stav prostředí“ svých moří a zprávy poté předložit Komisi. V rámci tohoto úkolu došlo k široké veřejné diskusi o ochraně mořského prostředí, získání četných poznatků o evropských mořích a k prohloubení regionální spolupráce. I přes značnou snahu řádného naplňování směrnice dospěla Komise k závěru, že k naplnění cílů do roku 2020 je zapotřebí zvýšit úsilí v dosahování dobrého stavu mořského prostředí. Za tímto účelem byl vypracován nový Pracovní program pro provádění směrnice na období 2014-2018,¹⁰³ který vymezuje tři hlavní pracovní oblasti spočívající v monitorování a měření stavu mořského prostředí, jejich hlavní cíle a doporučení činností k jejich dosažení.

Z výše uvedeného lze vypočítat rostoucí snahy EU směřující k zajištění prostorové ochrany mořské biodiverzity. Aby však dosáhla svých závazků jako strana CBD a zajistila pokrytí 10% svých moří chráněnými oblastmi, bude v následujících pěti letech čelit velké výzvě. Musí totiž zajistit vytvoření chráněných mořských oblastí v rozsahu, jakéhož bylo dosaženo v rámci systémů Natura 2000 za posledních 20 let.¹⁰⁴ Tato výzva však nespočívá jen v kvantitativním hledisku

⁹⁸ Oblast Baltského moře, severovýchodního Atlantického oceánu, Středozemního moře, Černého moře.

⁹⁹ Zpráva Komise Radě a EP KOM(2012) 662 v konečném znění s.7.

¹⁰⁰ Srov. bod 6 směrnice.

¹⁰¹ Srov. čl. 3 odst. 1.

¹⁰² Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu KOM(2014), s. 97.

¹⁰³ Více informací: EUROPEAN COMMISSION: *Implementation of the Marine Strategy Framework Directive* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm>.

¹⁰⁴ Chráněné mořské oblasti pokrývají 16% pobřežních vod, ale jen 3% moří ve vzdálenosti od 12-200 námořních mil od pobřeží. Srov. EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Marine messages...*, s. 22-23.

zřizování chráněných oblastí, ale také v hledisku kvalitativním. Přestože neexistuje přehled účinnosti správy evropských chráněných oblastí, je odhadováno, že méně než 1% evropských chráněných mořských oblastí lze považovat za mořské rezervace. Mořské rezervace poskytují vysokou úroveň ochrany, podporují růst rozmanitosti, velikosti a zdraví jednotlivých druhů.¹⁰⁵

4. Ochrana mořské biodiverzity Středozemního moře

Mare nostrum, kolébka mnoha kultur, neztratilo svůj význam ani v 21. století, kdy je domovem pro 150 milionů obyvatel 21 různých států. Výjimečnost Středozemního moře spočívá také v jeho bohatosti a rozmanitosti druhů. Při rozloze tvořící jen 1% z celkové plochy světových moří, se zde nachází 10% veškeré mořské biodiverzity.¹⁰⁶ Středomořská biodiverzita však není dostatečně a zejména komplexně chráněna. Ačkoli jsou 4% Středozemního moře pokryta chráněnými mořskými oblastmi, nacházejí se tyto oblasti (až na výjimky Maroka, Tuniska či Izraele) v severní části a velká část biodiverzity tak zůstává nechráněna. Je proto nezbytné v ochranářských iniciativách pokračovat a zajistit vyhlášení dalších chráněných mořských oblastí rovnoměrně pokrývajících středomořskou biodiverzitu. Tento úkol je však ztížen zvláštní geografickou povahou Středozemního moře, která značně komplikuje jeho správu.

4.1 Prostorová ochrana biodiverzity ve Středozemním moři

Uzavřenost Středozemního moře a vysoký počet jeho pobřežních států způsobilo to, že jeho jednotlivé části spadají pod mnoho různých právních režimů. Teritoriální vody zabírají 1 milion km², tedy zhruba 40% Středozemního moře.¹⁰⁷ Státy mohou vyhlásit svá pobřežní moře, a to až do šíře 12 námořních mil. Výjimku z této možnosti však představují např. Řecko a Turecko, jejichž pobřežní moře dosahují z důvodů uzavřenosti Středozemního moře šířky jen 6 námořních mil.¹⁰⁸ Státy mohou dle UNCLOS vyhlásit EEZ, ve kterých poté vykonávají svrchovanost v omezeném rozsahu. Zatímco většina zemí mimo EU tak učinila, EEZ vyhlásilo jen několik členských států EU. Zdá se, že členské státy EU raději než EEZ vyhlásují tzv. **odvozené zóny**, např. ekologické zóny ochrany, zóny rybolovu, a další.¹⁰⁹ Možnost vyhlásit tyto

¹⁰⁵ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Marine messages...*, s. 22-23.

¹⁰⁶ Mezi významné druhy patří např. tuňák obecný (*Thunnus thynnus*), kareta obecná (*Caretta caretta*), kareta obrovská (*Chelonia mydas*), žralok bílý (*Carcharodon carcharias*), či posidonie Neptunova (*Posidonia oceanica*). Více k tématu srov. IUCN. *Towards a better Governance of the Mediterranean*. Gland and Malaga: IUCN, 2010, s.11.

¹⁰⁷ IUCN: *Towards a better Governance...*, s. 32.

¹⁰⁸ DG MARE. *Costs and benefits arising...*, s. 45.

¹⁰⁹ Rybářská zóna: Španělsko 1997, Alžírsko 1994,... Ekologická zóna ochrany: Francie 2004, Itálie 2006, Slovinsko 2005.

zóny je odvozena od práva pobřežního státu vyhlásit svou EEZ a je třeba, aby si státy v právních předpisech upravujících takové zóny detailně konkretizovaly svá práva, která v těchto zónách uplatňují.¹¹⁰

4.1.1 Vyhlašování jednotlivých mořských zón

UNCLOS neposkytuje přesný návod ke zřízení a vymezení jednotlivých mořských oblastí a ačkoli se jedná o záležitost mezinárodního práva, ponechává právní úpravu na státní legislativě. Třebaže je 7 středozemních států členy EU, **vyhlašování mořských zón a jejich případná ochrana spadá pod výlučnou pravomoc států** a ani EU nemá možnost do tohoto procesu přímo zasahovat.

První formální krok pro pobřežní stát představuje přijetí národního právního předpisu zakládajícího konkrétní mořskou oblast. Při určování jejích hranic je zapotřebí vzít na zřetel polo-uzavřenou povahu¹¹¹ Středozemního moře a vymezit hranice mořských zón nejen mezi sousedními státy, ale také mezi státy protilehlými, jejichž EEZ, a v některých případech i pobřežní moře, nelze vyhlásit v plné šíři. UNCLOS stanoví základní zásady pro jejich vymezení v čl. 15 a pro EEZ v čl. 74, z nichž vyplývá základní požadavek spravedlivého vymezení. Primárně se mají samy státy dohodnout na vhodném řešení a až pokud není dosaženo dohody, je třeba postupovat dle části XV. *Urovnávání sporů*. Jakmile jsou mořské zóny vymezeny, zajistí státy jejich znázornění v námořních mapách nebo prostřednictvím seznamu geografických souřadnic. Tyto mapy musí být zveřejněny a uloženy u generálního tajemníka OSN.¹¹²

Nekoordinované vyhlašování svrchovaných oblastí vede k tomu, že velká část Středozemního moře je tvořena volným mořem. K zajištění efektivní ochrany středomořské biodiverzity je tedy nezbytná společná politická diskuze středomořských států, která zajistí náležitou spolupráci při vymezení jednotlivých mořských zón. Do doby než bude tato komplikovaná situace vhodně vyřešena je třeba za základní nástroj ochrany života ve Středozemním moři považovat tzv. Barcelonský protokol, na jehož základě lze zřizovat chráněné oblasti i na volném moři.

4.1.2 Barcelonský protokol

Již v roce 1976 byla v rámci Programu OSN pro životní prostředí přijata první regionální úmluva, Úmluva o ochraně Středomoří před znečištěním (dále jen „Barcelonská úmluva“). Jedná se o tzv. rámcovou smlouvu, jejímž účelem je zavázat strany ke vzájemné spolupráci a stanovit základní principy k dosažení jejích cílů. Konkrétní povinnosti jsou následně upraveny v sedmi protokolech za-

¹¹⁰ DG MARE. *Costs and benefits arising...*, s. 16.

¹¹¹ Srov. Část IX UNCLOS.

¹¹² Více k tématu vyhlašování mořských zón srov.: DG MARE. *Costs and benefits arising...*, s. 19-21.

bývajících se specifickými aspekty středomořského prostředí. Protokol týkající se středomořských zvláště chráněných oblastí (dále jen „Barcelonský protokol“) byl přijat v roce 1995 současně s aktualizovanou verzí Barcelonské úmluvy (Úmluva o ochraně mořského prostředí a pobřežní oblasti Středomoří).

Hlavním cílem Barcelonského protokolu je zajistit ochranu a zlepšení stavu přírodního a kulturního bohatství Středozemního moře, a to zejména prostřednictvím prostorové ochrany. Protokol rozeznává dvě kategorie chráněných oblastí – **zvláště chráněné oblasti** a tzv. **zvláště chráněné oblasti středomořského významu** (*Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, dále jen „SPAMI“). Prvně jmenované představují „běžný“ prostředek ochrany pobřežních a mořských ekosystémů a jejich biologické rozmanitosti v oblastech náležejících do jurisdikce smluvních stran.¹¹³ Oproti tomu SPAMI mohou být zřizovány nejen v oblastech spadajících pod národní jurisdikci stran, ale také na volném moři. K jejich zřizování je však zapotřebí mezinárodní spolupráce stran. Strany vytváří Seznam SPAMI, na nějž mohou být zapsány oblasti splňující obecné znaky čl. 8 a přísná kritéria stanovená přílohou I protokolu. Pokud má dojít ke zřízení SPAMI nacházející se zcela nebo zčásti na volném moři, musí být podán společný návrh sousedních stran. Její zápis na Seznam SPAMI je pak podmíněn souhlasem všech smluvních stran.¹¹⁴ Jakmile došlo k zápisu, jsou smluvní státy povinny dodržovat stanovená opatření a nesmí vykonávat činnosti v rozporu s cíli chráněné oblasti. Při naplňování tohoto protokolu je třeba zapojit i třetí strany a to prostřednictvím spolupráce a vyjednávání na mezinárodní úrovni. Společná ustanovení Části IV. upravují vědeckou a technickou spolupráci, informovanost a účast veřejnosti, odpovědnost stran či podávání zpráv o provádění protokolu.¹¹⁵

4.2 *Budoucí prostorová ochrana středomořské biodiverzity*

Nyní je třeba se zabývat otázkou, jaké nevhodnější nástroje zajistí do budoucna další rozvoj a řádnou správu mořských chráněných oblastí, a to i přes složité a rozdílné právní režimy jednotlivých částí Středozemního moře. Ačkoli tento úkol není jednoduchý, lze nalézt několik návrhů možných řešení.

4.2.1 *Další oblasti pod jurisdikcí států*

V dnešní době se většina mořských chráněných oblastí ve Středozemí nalézá v oblastech spadajících pod jurisdikci státu. Nachází se zde 94 národních moř-

¹¹³ Barcelonský protokol upravuje cíle zvláště chráněných oblastí, ochranná opatření, plánovací, řídicí, dozorová a monitorovací opatření.

¹¹⁴ Strany tvoří společný orgán Centrum regionální činnosti pro zvláště chráněné oblasti.

¹¹⁵ Více informací: UNEP: *Barcelona Convention* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>>., ŽÁKOVSKÁ: *Ochrana mořské biodiverzity...*, s. 90.

ských chráněných oblastí zahrnující dvě oblasti Natura 2000, jeden UNESCO geopark a v součtu zabírající plochu téměř 1 250 000 km². Důvodem je zejména skutečnost, že v těchto zónách je jejich zřizování a správa výlučnou pravomocí státu. Proto se za první krok ke zvýšení míry ochrany středomořské biodiverzity dá považovat vyhlášení dalších částí moře za oblasti spadající do jurisdikce států. Jde především o vyhlášení EEZ státy, které tak doposud neučinily. Pravomoci vyhlásit EEZ a z nich odvozené zóny by měly využít hlavně členské státy EU, čímž by zajistily aplikaci evropského práva životního prostředí na tyto oblasti.

Tento přístup však sám o sobě není dostačujícím řešením, a to proto, že by se tím zcela nevyřešil problém chráněných mořských oblastí na volném moři. Je tedy důležité, aby státy vynaložily snahu k dosažení společné základny ochrany mořského prostředí.¹¹⁶ Za tímto účelem IUCN navrhuje vytvoření jakési „společné“ zóny, kde by státy na základě spolupráce zajišťovaly ochranu a udržitelné využívání přírodních zdrojů. Jako příklad uvádí společnou rybářskou zónu založenou mezi Ruskem a Norskem či společnou zónu pro vývoj mezi státy Nigerie a Svatý Tomáš a Princův ostrov.¹¹⁷

Společná zóna mezi státy Nigerie a Svatý Tomáš a Princův ostrov byla vymezena postupem dle již výše uvedeného čl. 74 UNCLOS. Jedná se o protilehlé státy, jejichž EEZ se překrývají, a proto se při vymezení těchto zón ocitly ve složité situaci. Tu se ale nakonec rozhodly řešit dle UNCLOS a část, kde se jejich EEZ překrývají, prohlásily za společnou zónu pro vývoj.¹¹⁸ Prostřednictvím diplomatického postupu tak došlo k jasnému určení právního režimu dané oblasti a k zajištění spravedlivého přístupu ke zdrojům. Vyhlášení této zóny lze považovat za úspěch a vhodný vzor pro vyřešení obdobné situace ve Středozezemním moři.

4.2.2 Přeshraniční mořské chráněné oblasti a chráněné oblasti volného moře

Ačkoli ve Středozezemním moři lze najít značné množství národních chráněných oblastí, poskytují jen omezenou a prostorově velmi limitovanou ochranu rozsáhlých mořských ekosystémů. Jejich propojení a vytvoření přeshraničních mořských chráněných oblastí¹¹⁹ by zajistilo komplexnější a efektivnější ochranu. Tento druh chráněných oblastí se rozprostírá přes hranice několika států

¹¹⁶ IUCN: *Towards a better Governance...*, s.27.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ BIANG, Tanga. *The joint development zone between Nigeria and Sao Tome and Principe: A case of provisional agreement in the gulf of Guinea*. New York: UN, 2010.

¹¹⁹ Definice IUCN: „An area of land and/or sea that straddles one or more borders between states, sub-national units such as provinces and regions, autonomous areas and/or areas beyond the limit of national sovereignty or jurisdiction, whose constituent parts are especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed co-operatively through legal or other effective means.”

a podporuje tak propojení ekosystémů, které tyto politické hranice nerespektují. Problematika chráněných oblastí volného moře ve středomoří je upravena v již uvedeném Barcelonském protokolu, na jehož základě je založeno 25 SPAMI. Mezi nimi i první chráněná oblast volného moře *Pelagos Sanctuary for Mediterranean Marine Mammals*.¹²⁰

4.2.2.1 Pelagos Sanctuary

Jedná se o první případ mořské chráněné oblasti volného moře a zatím jediný ve Středozemním moři. Volné moře představuje 53% z její celkové plochy 87 500 km² a byla založena v roce 1999 dohodou mezi Francií, Itálií a Monakem. V roce 2001 došlo k zápisu Pelagos Sanctuary na Seznam SPAMI, čímž strany utvrdily svůj závazek k ochraně tohoto prostoru a povinnost k jeho ochraně byla rozšířena i na všechny ostatní smluvní strany Barcelonského protokolu. Tato chráněná oblast poskytuje vhodné podmínky pro rozmnožování a shánění potravy různých druhů velryb a delfínů. Poskytuje ale ochranu i ostatním druhům, které s těmito chráněnými kytovci sdílejí společný ekosystém. Jedná se tedy o příklad přeshraniční mořské chráněné oblasti, která namísto politických hranic sleduje hranice přirozené, ekosystémové.¹²¹

Ze studie z roku 2012¹²² vyplývá, že *Pelagos Sanctuary* přispívá k získávání a šíření znalostí o kytovcích, a to díky systému monitorování jejich populací, podpoře vědecké spolupráce a zvyšování povědomí mezi veřejností. Podporuje také diskuzi mezi různými zúčastněnými stranami o možné spolupráci při ochraně kytovců. Předmětem těchto diskuzí je však často úprava činností s vysokou ekonomickou hodnotou jako je loďná doprava či rybolov. Proto se nedaří dosáhnout potřebné spolupráce k zajištění efektivní ochrany kytovců a nebude jí dosaženo, dokud se státy dobrovolně nezavážou k omezení těchto činností.

4.2.2.2 Dohoda o ochraně kytovců v Černém moři, Středozemním moři a přilehlé oblasti Atlantského oceánu

Účelem této dohody z roku 1996 je zajistit účinnou ochranu kytovců těchto moří a zlepšit znalosti o nich. Smluvní strany jsou povinny prostřednictvím spolupráce vytvořit síť mořských chráněných oblastí na základě regionálních a jiných vhodných dohod (Barcelonský protokol, Natura 2000 či Úmluva UNESCO). Stranami dohody je 16 středomořských států a doposud byly založeny dvě chrá-

¹²⁰ DG MARE. *Costs and benefits arising...*, s. 83-84.

¹²¹ LAUSCHE: *Guidelines for...*, s. 237-238. Více informací: HOYT, E. 2005. *Marine Protected Areas for Whales, Dolphins and Porpoises: A worldwide handbook for cetacean habitat conservation* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.cetaceanhabitat.org/pelagos.php>>.

¹²² MANGOS, Anai, ANDRE, Sophie. *Analysis of Mediterranean marine environment protection: the case of the Pelagos Sanctuary*. Valbonne: plan bleu, 2012.

něné oblasti určené k ochraně mořských savců, a to *Pelagos Sanctuary* a *Lošinj Dolphin Reserve*.¹²³

4.2.2.3 CIESM – Marine peace parks

Velmi zajímavou iniciativou je návrh Mezinárodní komise pro vědecký výzkum Středozemního moře (*Commission Internationale pour l'Exploration Scientifique de la Méditerranée*, dále jen „CIESM“) na vytvoření tzv. *Marine peace parks*. Jedná se o přeshraniční chráněné oblasti, jejichž účelem je kromě ochrany a zachování mořské biodiverzity také podpora míru a spolupráce.¹²⁴ V roce 2010 se v sicilských Syrakusách potkalo 30 vědců specializujících se na Středozemní moře s cílem vylepšit jeho nedostatečnou ochranu způsobenou roztržitým charakterem režimů jednotlivých oblastí, nedostatečnou možností vymáhání existujících úprav, a také složitou harmonizací právních předpisů členských a nečlenských zemí EU. Výsledkem je návrh osmi mořských parků, jejichž založení by mělo posílit přátelské vztahy mezi státy a snížit napětí, ke kterému často dochází při vytyčování mořských hranic.¹²⁵

Závěrem lze uvést, že jednotlivé mořské chráněné oblasti samy o sobě nezajistí dostatečnou ochranu středomořské biodiverzity. Tento fakt se odráží i v navrhovaných iniciativách, u kterých lze pozorovat jeden základní společný prvek, a to jejich **přeshraniční povahu**. Je třeba se tedy zaměřit na propojení těch stávajících a do budoucna zesílit spolupráci států ve tvorbě přeshraničních chráněných oblastí. Nebude to však vůbec lehký úkol; navržené iniciativy totiž buď stále zůstávají ve fázi návrhu, nebo je jejich realizace ztížena nevolí států omezit svá práva.

5. Závěr

Biologická rozmanitost je všude kolem nás, lidé jsou její nedílnou součástí a plně na ní závisí. Lidé si její význam ještě často neuvědomují, a proto pokračují v činnostech a aktivitách majících negativní vliv na tento citlivý systém, což vede k prudkému poklesu a vymírání druhů živočišných i rostlinných. Je proto v zájmu současných, a také budoucích generací zajistit řádnou ochranu biodiverzity.

V posledních desetiletích se s rostoucím poznáním mořské biodiverzity objevují i rostoucí snahy o zajištění její ochrany. Mořské prostředí je značně dynamického charakteru, organismy v něm nerespektují případné politické hranice

¹²³ Více k tématu srov.: ABDULLA: *Status of Marine...*, s. 82-83.

¹²⁴ „*Transboundary protected areas that are formally dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and to the promotion of peace and co-operation*“, srov.: BRIAND, Frédéric (ed). *Marine Peace Parks in the Mediterranean – A CIESM proposal. N°41 in CIESM Workshop monographs*. Monaco: CIESM, s. 8.

¹²⁵ Více k tématu: BRIAND, Frédéric (ed). *Marine Peace Parks in the Mediterranean – A CIESM proposal. N°41 in CIESM Workshop monographs*. Monaco: CIESM.

a jeho účinnou ochranu je tedy možné zajistit jen prostřednictvím mezinárodní spolupráce. Ačkoli první úmluvy a dokumenty se mořskou biodiverzitou zabývaly jen okrajově, lze vysledovat rostoucí trend v přijímání opatření specializovaných pouze na mořské prostředí. U výše uvedených iniciativ se objevuje důležitý společný prvek, a to soubor zásad, které nyní tvoří základ moderní správy oceánů. Za nejvýznamnější zásadu ochrany mořské biodiverzity považují princip ekosystémového přístupu, který musí být brán v potaz při tvorbě ochrannářských politik, zřizování chráněných oblastí a jejich následné správě a péči.

Vedle prostorové ochrany biodiverzity existuje i druhová ochrana, která se zaměřuje na zachování určitých živočišných i rostlinných druhů a jejich populací. Tato ochrana je však často poskytována charismatickým a populárním druhům živočichů či rostlin. Jsou to ale zpravidla nepatrné a málo známé organismy, které jsou základním kamenem zdravého mořského ekosystému. Proto se dle mého názoru na mořské prostředí mnohem více hodí prostorová ochrana, která bere v potaz celá přírodní stanoviště, společenstva a ekosystémy. Mezi nimi existují velmi složité a citlivé vazby a není tedy účelné chránit jen některé druhy bez ohledu na stav a potřeby druhů ostatních. Za nejvhodnější způsob zajištění ochrany „*in situ*“ považují zřizování chráněných oblastí a následnou řádnou péči o ně. Definice chráněného území vytvořené IUCN, ale i jinými subjekty mají několik společných prvků, ze kterých je možné vyvodit základní znaky chráněných území. Jedná se o

- geograficky vymezené území,
- které je spravováno
- za účelem ochrany přírody.

Evropská moře byla a stále jsou velmi důležitou součástí života na evropském kontinentu, a proto by se dalo očekávat, že bude jednoduché nalézt značné množství politik či dohod zabývajících se jejich ochranou. Opak je ale pravdou. Obecná ochrana biologické rozmanitosti v EU značně dlouhou dobu pokulhávala za úpravou na mezinárodní úrovni; mořím a jejich biodiverzitě začala být věnována pozornost až v posledních několika letech.

Co se týče Středozemního moře, snažila jsem se uvést přehled několika možných řešení, jak zajistit jeho efektivnější ochranu. Základním krokem je dle mého názoru vyhlášení co největší části Středozemního moře za oblasti spadající pod národní jurisdikci. Státy by poté jako smluvní strany CBD a jiných mezinárodních úmluv byly povinny zajistit účelnou ochranu takových oblastí. Ačkoli by se mohlo jednat o relativně rychlé a účinné řešení, které by rozšířilo ochranu středomořské biodiverzity, je třeba stále mít na mysli rozsáhlé oblasti volného moře stojícího mimo suverenitu států, a tudíž toto řešení brát pouze jako dočasné. Z důvodu právního režimu volného moře a velmi dynamického života v něm bude třeba,

aby středomořské státy podřídily své vlastní zájmy a výhody plynoucí z režimu volného moře potřebě vytvořit rozsáhlý a komplexní systém ochrany středomořské biodiverzity, neboť její zachování je v jejich společném zájmu. Při vytváření chráněných mořských oblastí volného moře ve Středozeří bude zapotřebí zajistit mezinárodní diskuzi, výměnu dosažených vědeckých výsledků, a zvýšit tak pochopení a povědomí o mořských chráněných oblastech.¹²⁶

6. Seznam použitých zdrojů

6.1 Monografie

ABDULLA, Ameer, a kol. *Status of Marine Protected Areas in Mediterranean Sea*. Malaga, France: IUCN, WWF, 2008.

BERTZKY, Bastian a kol. *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. Cambridge: IUCN, UNEP-WCMC, 2012.

BEYERLIN, Ulrich, MARAUHN, Thilo. *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011.

BIANG, Tanga. *The joint development zone between Nigeria and Sao Tome and Principe: A case of provisional agreement in the gulf of Guinea*. New York: UN, 2010.

BRIAND, Frédéric (ed). *Marine Peace Parks in the Mediterranean – A CIESM proposal. N°41 in CIESM Workshop monographs*. Monaco: CIESM, 2010.

DAY, J. a kol. *Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas*. Gland: IUCN, 2012.

DE FONTAUBERT, Charlotte, DOENES, D.R., a AGARDY, T.S. *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*. IUCN Gland and Cambridge, 1996.

DUDLEY, Nigel (ed). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008. Přeložil Petr ROTH. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2013.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. *Marine messages: Our seas, our future – moving towards a new understanding*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014.

IUCN. *Towards a better Governance of the Mediterranean*. Gland and Malaga: IUCN, 2010.

KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. London: Sweet&Maxwell, 2011.

LAUSCHE, Barbara. *Guidelines for Protected Areas Legislation*. Gland: IUCN, 2011.

¹²⁶ LAFFOLEY, D. d'A., (ed). *Towards Network of Marine Protected Areas. The MPA Plan of Action for IUCN's World commission on Protected Areas*. Gland: IUCN WCPA, 2008, s. 15.

LAFFOLEY, D. d'A., (ed). *Towards Network of Marine Protected Areas. The MPA Plan of Action for IUCN's World Commission on Protected Areas*. Gland: IUCN WCPA, 2008.

MANGOS, Anai, ANDRE, Sophie. *Analysis of Mediterranean marine environment protection: the case of the Pelagos Sanctuary*. Valbonne: plan bleu, 2012.

SANDS, Philippe a kol. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SCOVAZZI, Tullio. *Marine Protected Areas on the High Seas: Some legal and policy considerations*. 2003.

Secretariat of the CBD. *Sustaining life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*. 2000.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha, 2006.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část*. Beroun: IFEC, 2004.

UNEP-WCMC. *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2008.

ŽÁKOVSKÁ, Karolína. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010.

6.2 Mezinárodní úmluvy/dohody

Agenda 21

COP 1995 II/10 o ochraně a udržitelném využívání mořské a pobřežní biologické rozmanitosti (Jakartský mandát)

COP 1998 IV/5 Pracovní program pro mořskou a pobřežní biologickou rozmanitost

COP 2004 VII/5 Pracovní program pro mořskou a pobřežní biologickou rozmanitost

COP 2004 VII/28 Pracovní program pro chráněná území

COP 2010 X/2 Strategický plán pro biologickou rozmanitost na období 2011-2020 obsahující Aichi cíle

Dohoda o provedení ustanovení Úmluvy OSN o mořském právu týkajících se ochrany a hospodaření s rybími hejny, která se pohybují jak uvnitř výlučných ekonomických zón, tak na volném moři, a s rybími hejny vysoce migrujících druhů.

Johannesburský Implementační plán

Mezinárodní úmluva o předcházení znečišťování moří z plavidel z roku 1973 ve znění Protokolu k ní přijatého v roce 1978

Protokol týkající se středomořských zvláště chráněných oblastí (Barcelonský protokol)

Úmluva o biologické rozmanitosti, České znění viz sdělení MZV č. 134/1999 Sb.

Úmluva o mokřadech mezinárodního významu, zejména jako stanovišť vodního ptactva

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

Úmluva OSN o mořském právu

6.3 *Předpisy EU*

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 147/2009/ES ze dne 4. prosince 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

Rozhodnutí Rady 93/626/EHS ze dne 25. října 1993, o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 Sedmý akční program pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

Zpráva vytvořená na žádost Evropské komise, DG MARE. *Costs and benefits arising from the establishment of maritime zones in the Mediterranean Sea*. 2013.

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 28. března 2007 o politice vedoucí ke snížení nežádoucích vedlejších úlovků a eliminaci výmětů v evropském rybolovném odvětví KOM(2007) 136 v konečném znění.

KOM(2011) 244 v konečném znění „Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020“.

KOM(2012) 662 v konečném znění „Příspěvek rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí k provádění stávajících povinností, závazků a iniciativ členských států nebo EU na úrovni EU nebo na mezinárodní úrovni v oblasti environmentální ochrany mořských vod“.

KOM(2014) 97 v konečném znění „První etapa provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí“.

6.4 *Odborné časopisy*

FREESTONE, David. *Principles Applicable to Modern Oceans Governance*. 23 International Journal of Marine and Coastal Law 385, 2008.

6.5 Internetové stránky

CBD. *Marine and Coastal Biodiversity: Why is it important?* [online]. [cit. 13. Února 2014]. Dostupné na <<http://www.cbd.int/marine/important.shtml/>>.

EUROPEAN COMMISSION: *Implementation of the Marine Strategy Framework Directive* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm>.

HOYT, E. 2005. *Marine Protected Areas for Whales, Dolphins and Porpoises: A worldwide handbook for cetacean habitat conservation* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.cetaceanhabitat.org/pelagos.php>>.

INFORMAČNÍ CENTRUM OSN V PRAZE: *Specializované agentury: Mezinárodní námořní organizace (IMO)* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.archiv.osn.cz/system-osn/specializovane-agentury/?i=123>>.

Ministerstvo životního prostředí. „*Pro pestrou přírodu, pro budoucnost*“ – rok 2010 je mezinárodním rokem biodiverzity [online]. 19. ledna 2010 [cit. 23. června 2014]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/news_100119_biodiverzita>

NÁRODNÍ PAMÁTKOVÝ ÚSTAV: *Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.npu.cz/vystava-unesco/umluva/>>.

ROTHRÖCKL, Tomáš. *Mezinárodní rok biodiversity – pro pestrou přírodu, pro budoucnost* [online]. *Ochrana přírody*, 22. června 2010 [cit. 23. června 2014]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/mezinarodni-rok-biodiverzity-pro-pestrou-prirodu-pro-budoucnost.html>>

UNEP: *Barcelona Convention* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>>.

UNESCO: *Facts and figures on marine biodiversity* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/ioc-oceans/priority-areas/rio-20-ocean/blueprint-for-the-future-we-want/marine-biodiversity/facts-and-figures-on-marine-biodiversity/>>.

UNESCO: *Směrnice k provádění Úmluvy o ochraně světového dědictví, čl. 77* [online]. Červen 2013 [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>>.

UNESCO: *World Heritage Marine Programme* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-13-20.pdf>>.

UNITED NATIONS: *Chronological lists of ratifications* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>.

WWF: *Threats: Bycatch* [online]. [cit. 14. prosince 2015]. Dostupné na: <<https://www.worldwildlife.org/threats/bycatch>>.

O autorce:

Mgr. Petra Hlaváčková je absolventkou Univerzity Palackého v Olomouci, nyní pracuje jako právnička na Ministerstvu životního prostředí.

SPATIAL PROTECTION OF MARINE BIODIVERSITY

Abstract

Biodiversity, or biological diversity, is understood as the diversity of life on Earth, namely at the gene, species and ecosystem level. Even though it has essential ecological, economical and intrinsic importance, biodiversity has become a point of interest in the last few decades, especially with regards to its dramatic reduction. The first important document dealing with this topic is the Convention on Biological Diversity (CBD). CBD contains a definition of biodiversity, requires its spatial protection, and introduces an ecosystem approach. Besides CBD, the thesis mentions other general or specified international conventions, both on the global and regional level. Special attention is paid to marine biodiversity, as the seas and oceans belong to one of the most biologically rich environments on the planet.

The article deals with spatial protection of biodiversity or protection *in situ*. The aim of such protection is to conserve and restore biodiversity of marine organisms in their natural habitats. I find that the establishment of marine protected areas is the most suitable way of achieving this aim. However, their establishment by states is complicated due to different legal regimes that apply to particular parts of the sea, and by the different extent of rights belonging to each state. To solve this problem it is important to look primarily at the law of the sea as codified in UNCLOS and consider other international tools that deal with this complicated issue. At the EU level a growing effort to address the topic of marine biodiversity protection can be seen. However, to reach the ambitious aims set out by the EU, it will have to increase its effort in both qualitative and quantitative ways.

In the Mediterranean Sea biodiversity is not protected sufficiently, primarily due to the fact that 60% of its surface lies in the High Seas. It is therefore important to provide a suitable solution based on cooperation among concerned states which will ensure complex and efficient protection of Mediterranean biodiversity. In the thesis I address several possible initiatives that have been suggested. However, it is necessary to closely consider their efficiency in real terms and to examine their possible future development.



◀ NÁŠ HOST ▶

**PRVNÍ VZÁJEMNÉ KONTAKTY PŘEDSTAVITELŮ
POLSKÉ A ČESKOSLOVENSKÉ VĚDY V OBLASTI
PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Prof. Dr. Hab. Wojciech Radecki, Dr.H.C.

Věda v oblasti práva životního prostředí existuje – stejně jako samo toto právo – asi 50 let. Výzkum zahraničního práva a srovnávací studie jsou pochopitelně důležité ve všech právních oborech, ale právě v oblasti práva životního prostředí měly zvláštní význam, zejména v rané etapě jeho rozvoje, kdy základy vědy tohoto práva se teprve formulovaly. Aby bylo možné vytvořit vlastní environmentálně-právní vědu, bylo nutné sáhnout k výsledkům tvůrčího kritického myšlení z jiných právních oborů. Chtěl bych z pozice přímého účastníka, který se do proudu výzkumu práva životního prostředí zapojil v polovině 70. let minulého století, připomenout úlohu jediné tehdejší polské vědecké instituce věnované výhradně právu životního prostředí, a její roli, kterou sehrála v mezinárodních kontaktech, zvláště v polsko-československých kontaktech.

Tato instituce se nazývá Pracovní skupina pro právní problémy tvorby a ochrany životního prostředí. Byla zřízená ve Vratislavi rozhodnutím tehdejšího ředitele Ústavu státu a práva Polské akademie věd. Skupina začala činnost 1. prosince 1976 v tříčlenném složení: Jerzy Sommer (vedoucí skupiny), Wojciech Radecki a Bernadetta Latajka-Ostenda. Složení skupiny, a později už formálního Oddělení práva ochrany životního prostředí, se měnilo několikanásobně, v současné době jsme zůstali ve čtveřici: Jerzy Rotko, Adam Habuda, Daria Danecka a Wojciech Radecki jako vedoucí. Změnil se název našeho mateřského ústavu na Ústav právních věd Polské akademie věd, ale komparatistické studie jsou nadále důležitou částí vědeckých záměrů vratislavského Oddělení práva ochrany životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd.

V začátcích činnosti naší skupiny byla pozornost nasměrována mj. na mezinárodní kontakty, čehož významným vyjádřením bylo pověření naší Skupiny organizací mezinárodní konference na jaře 1977 ve Vratislavi, která byla prvním setkáním představitelů vědy o právu životního prostředí tehdejšího Východního bloku s tehdejšími západními zeměmi. Konference byla věnovaná vztahu územního plánování k ochraně životního prostředí. Na této konferenci československou

vědu reprezentovala Olga Dobešová. Musím však podotknout, že s tímto příjmením jsem se nesetkal nikdy ani dříve, ani později.

Následující příležitostí k setkání bylo přípravné kolokvium před XIV. Kongresem Mezinárodní společnosti pro trestní právo v obci Jablonna nedaleko Varšavy na podzim 1978. Jednou ze čtyř otázek, které měly být projednávány během Kongresu, byla ochrana životního prostředí prostředky trestního práva. Československý referát představil Gustav Přenosil¹, kterého jsem znal osobně.

V následujícím roce 1979 na konferenci věnované chemickým látkám v Giessen v Spolkové republice Německo Jerzy Sommer a já jsme poznali vedoucí představiatele tehdejší československé vědy práva životního prostředí Zdeňka Madara a Jozefa Klapáče.

Osmdesátá léta minulého století se vyznačovala přímými setkáními představitelů vědy obou států (Polska a Československa) v rámci spolupráce mezi našimi akademiemi věd. Ve vřavské skupině byla na výzkumném pobytu Hana Klimková², já osobně jsem byl dvakrát v Praze u Zdeňka Madara v letech 1980 a 1986 (tehdy jsem poznal Evu Kružíkovou a Janu Zástěrovou, a články Milana Kindla o právní odpovědnosti³ byly pro mě mimořádně užitečné, neboť právě tehdy jsem se začal zajímat nejen o trestněprávní, ale také správně právní a občanskoprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí), a také v Bratislavě u Jozefa Klapáče v roce 1983.

Dalším fórem kontaktů byly Letní školy práva životního prostředí organizované v rámci Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP). Zvláště významná byla letní škola organizovaná Zdeňkem Madarem v červenci 1983 v lázeňském městě Luhačovice, věnovaná porovnávání zvláštních forem ochrany přírody v členských státech RVHP. Chtěl bych také připomenout mezinárodní konferenci v polském městě Rogi (vojvodství Gorzów Wielkopolski) na podzim 1986, kde jsme projednávali úlohu místních orgánů veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí, na které československou stranu reprezentovaly mj. Ivana Průchová a Eva Kružíková. Tato konference byla důležitá, protože příspěvky byly publikovány v polštině (v mém překladu z ruštiny, která byla oficiálním jazykem konference) v zvláštním svazku publikace „Problémy národních výborů“⁴. V říjnu 1989 spolu

¹ Rozšířená verze: G. Přenosil, *Péče o životní prostředí a trestní právo*, „Stát a právo“ 19, Praha 1979.

² Je autorkou knihy *Vědecko-technická revoluce, životné prostredie a právo*, vydaná v bratislavském nakladatelství „Obzor“ v roce 1982. Tuto knížku jsem recenzoval v časopisu „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny“ 1984, č. 2.

³ M. Kindl, *Několik úvah o odpovědnosti v životním prostředí*, „Právník“ 1981, č. 4; tentýž: *Některé otázky ochrany životního prostředí z hlediska právní odpovědnosti*, „Správní právo“ 1983, č. 1.

⁴ W. Radecki (ed.), *Ochrona środowiska w działaniach terenowych organów władzy i administracji państwowej (Ochrana životního prostředí v činnosti místních orgánů a státní správy)*, „Problemy Rad Narodowych – Studia i Materiały“ Tom 74, Wrocław 1988.

s Jerzym Sommerem jsme se zúčastnili konference na téma ekonomických otázek ochrany životního prostředí, kterou organizovala Olga Vidláková v Brně.

Posledním společným vědeckým záměrem, na kterém se podíleli představitelé Československa (Zdeněk Madar) a Polska (Wojciech Radecki) byl projekt připravený z iniciativy *United Nations Environmental Programme*, který měl představit výsledky legislativy a právní vědy tehdejších socialistických států na úseku právní ochrany životního prostředí s účelem případného využití státy „třetího světa“, zvláště africkými. Na organizačním setkání v Moskvě v prosinci 1987 se kromě Zdeňka Madara a mně účastnili představitelé právní vědy ze Sovětského svazu, Německé demokratické republiky, Maďarska a Jugoslávie. Naše setkání pokračovalo v srpnu 1988 v Suzdale (Sovětský svaz). Následná příprava materiálů a konečná redakce měla být provedena v Moskvě v roce 1990, ale kolaps „socialistického tábora“ udělal konec našim námahám a připravený text v angličtině skončil v koši na smetí.

Geografická, historická, kulturní a jazyková blízkost Polska a Československa způsobila, že jsem se začal československým právem životního prostředí zabývat blíže. Výsledky mé práce jsem představil polskému čtenáři ve třech článcích věnovaných odpovědnosti za škody na životním prostředí podle československého hospodářského práva⁵, trestněprávní ochraně životního prostředí podle československého trestního práva a přestupkového práva⁶ a teoretickým konceptům práva životního prostředí a práva na životní prostředí podle československé právní vědy⁷.

Zvláště inspirativní byly pro mně kontakty se Zdeňkem Madarem, z hlediska jeho tvorby, zejména pokud jde o jeho fundamentální dílo věnované péči o životní prostředí v socialistických státech⁸. Jeho obsah a hlavně myšlenky jsem zpřístupnil polskému čtenáři v recenzi⁹.

V třetí části svého díla Zdeněk Madar představil právo životního prostředí v členských státech RVHP, včetně polského systému tohoto práva podle zákona z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí a souvisejících předpisů. Využil při tom některá stanoviska polské právní literatury.

Tímto způsobem se Zdeněk Madar profiloval jako komparatista, a já jsem v něm našel „spřízněnou duši“, protože v 80. letech minulého století jsem publi-

⁵ W. Radecki, *Odpowiedzialność za szkody w środowisku według czechosłowackiego prawa gospodarczego*, „Nowe Prawo“ 1982, č. 9-10.

⁶ W. Radecki, *Ochrona środowiska w czechosłowackim prawie karnym i prawie wykroczeń*, „Studia Prawnicze“ 1984, č. 3-4.

⁷ W. Radecki, *Koncepcje prawa środowiska i prawa do środowiska w nauce czechosłowackiej*, „Państwo i Prawo“ 1986, č. 12.

⁸ Z. Madar, *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, „Akademia“ Praha 1983.

⁹ W. Radecki, *Recenzja – Zdeněk Madar, Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, „Akademia“ Praha 1983, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny“ 1985, č. 2.

koval tři komparatistické studie věnované podstatným formám právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí v evropských socialistických státech¹⁰. Československé právo bylo významnou částí těchto komparatistických studií. Využil jsem nejen československou literaturu, ale také výsledky osobních rozhovorů se Zdeňkem Madarem a jeho spolupracovníky.

Naš postoj vůči právní komparatistice byl poněkud odlišný. Zdeněk Madar se zabýval především obecně-teoretickými problémy a hlavní úsilí směřoval ke zpracování koncepce komplexního zákona o ochraně životního prostředí, zatímco hlavním úsekem mé komparatistiky byly zvláštnosti týkající se různých nástrojů právní odpovědnosti.

Pro doplnění dodávám, že Zdeněk Madar pokračoval ve svých komparatistických zájmech v následující knize věnované evropským zákonům týkajícím se životního prostředí¹¹, v které představil zákony 18 evropských států, včetně Polska. Přehled zakončil promyšlenými závěry a návrhy budoucí legislativy na tomto úseku.

Je možné proto shrnout, že tvořivost Zdeňka Madara dovolila českému a slovenskému čtenáři poznat v jistých obrysech polské právo ochrany životního prostředí, a moje činnost zase dovolila polskému čtenáři získat určité informace o československém právu životního prostředí, zejména o nástrojích právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí podle československého práva.

Několik úvah bych chtěl věnovat slovenskému autoru Jozefu Klapáčovi. Jeho zásadní dílo o právu na životní prostředí a právu životního prostředí¹², výjimečně pečlivě vydané nakladatelstvím Slovenské akademie věd, obsahuje šest kapitol, v kterých máme také komparatistické pasáže, založené na dílech mj. též polských autorů.

Dílo Jozefa Klapáče bylo velice zajímavé také pro mně, zvláště v části o právu na životní prostředí, které bylo tehdy předmětem mých vědeckých zájmů. Zpřístupnil jsem ho polskému čtenáři v recenzi¹³.

Závěrem bych chtěl uvést, že bezesporu má pravdu Ivana Průchová, která spojuje dnešní etapu polsko-české spolupráce v oblasti práva životního prostředí s osobou

¹⁰ W. Radecki, *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska (Trestněprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí)*, „Ossolineum“ 1983; *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska (Správněprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí)*, „Ossolineum“ 1985; *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska (Občanskoprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí)*, „Ossolineum“ 1987.

¹¹ Z. Madar, *Evropské zákony o ochraně životního prostředí*, Praha 1990.

¹² J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, „Veda“, Bratislava 1985.

¹³ W. Radecki, *Recenzja – Jozef Klapáč, Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, „Veda“ Bratislava 1985, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych“ 1988, č. 1.

jejího iniciátora Milana Damohorského a datuje ji od setkání v roce 1999.¹⁴ Skutečně, setkání Milana Damohorského a Vojtěcha Stejskala s Jerzym Sommerem, Jerzym Rotkem a Wojciechem Radeckim ve vřatavském pubu „Guinness“ v létě 1999 bylo prvním krokem současné spolupráce, ale začátky kontaktů polsko-českých a polsko-slovenských bych posunul zpět o asi dvacet let. Zajisté, silně bych přeháněl, kdybych soudil, že trio Madar – Klapáč – Radecki položilo základy současné spolupráce polských, českých a slovenských právníků zabývajících se ochranou životního prostředí, bylo by to zbytečné „předělávání legendy“. Myslím si však, že nejsem daleko od pravdy, jestliže uvedu, že to, co se ve vztazích polsko-českých a polsko-slovenských událo zejména v 80. letech minulého století, představovalo určité zárodky dnešní spolupráce na tomto úseku. Naše kontakty se neomezují jen na periodické konference, na kterých jsme se setkali v Bojniciích na Slovensku v září 2016 už po sedmnácté, ale obsahují také jiné formy: společné vědecké projekty¹⁵, publikace českých a slovenských autorů v polských časopisech a polských autorů v českých a slovenských časopisech, recenze prací českých a slovenských autorů v Polsku a polských v Česku a na Slovensku, výměna odborné literatury a právních předpisů, neformální kontakty, včetně těch u piva.

To vše dovoluje s důvěrou se dívat na budoucnost, a vyvolávám své osobní vzpomínky proto, abych mladým přívržencům vědy o právu životního prostředí v Polsku, Česku a na Slovensku znázornil, že naše kontakty mají historii o něco delší, než by se to mohlo na první pohled zdát.

FIRST CONTACTS BETWEEN REPRESENTATIVES OF POLISH AND CZECHOSLOVAK DOCTRINE IN DOMAIN OF ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The aim of this paper is to raise awareness to young supporters of the environmental law doctrine in Poland, Czech Republic and Slovakia, that first steps in contacts between environmental lawyers in our countries had place in 70. and 80. years of XX century, it means earlier as it could seem to be.

Key words:

Science, environmental law doctrine, Polish and Czechoslovak environmental law



¹⁴ I. Průchová, *K významu česko-polské spolupráce v oblasti práva životního prostředí na Právnické fakultě Masarykovy univerzity*, (in:) R. Baron, R. Madecki a kolektiv, *Česká polonistická studia: tradice a současnost (filologie – historie – politologie – právo)*, Praha 2014, s. 360-361.

¹⁵ Například už zakončený – Veronika Tomoszková et al., *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*, Olomouc 2014 nebo probíhající projekt „*Natura 2000 podle polského, českého a slovenského práva*“; vedoucí projektu Adam Habuda.

◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU ▶**Proč býk není tuleň:
Evropská občanská iniciativa a ochrana životního prostředí**

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Evropská občanská iniciativa (EOI) je jedním z výdobytků Lisabonské smlouvy a představuje formalizovanou výzvu alespoň milionu unijních občanů Evropské komisi, aby navrhla právní předpis.¹ Po pěti letech existence EOI vydal Soudní dvůr (Tribunál) další z nenápadných rozsudků,² ve kterém upřesnil nároky na odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí registrace iniciativy a zároveň nepřímo zkritizoval přístup Komise, která žádosti o registraci posuzuje poměrně přísně. Nenápadných proto, že se tyto rozsudky jako součást obecné agendy neobjevují ve vyhledávání nebo komentářích zaměřených na dílčí odvětví unijního práva, což platí i pro ochranu životního prostředí. Ta je přitom s institutem EOI od počátku spojována. Po prvotním opojení z nového nástroje přímé demokracie se však zájem o tuto problematiku trochu vytrácí, přitom je EOI potenciálně silným nástrojem ovlivňování unijní regulace. České i zahraniční analýzy EOI se povětšinou soustředí na institut samotný,³ zevrubnější pohled na judikaturu Soudního dvora, který naleznete na následujících stránkách, může napovědět, kam EOI směřuje a nakolik je efektivní, a to i z pohledu přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Proto si dovoluji krátké obecnější shrnutí dosavadního vývoje, tedy judikatury a iniciativ, jejichž předmětem byly nebo jsou zájmy ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Jak bude patrné, nejedná se zdaleka o mrtvé téma, přestože lze o prospěchu EOI silně pochybovat.

Nejprve je na místě stručně zmínit několik zásadních událostí, které mohou mít zásadní dopad na právní ochranu životního prostředí v evropském prostoru.

Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy zveřejnil své závěry, podle kterých Evropská unie porušuje závazek umožnit veřejnosti účinný přístup k soudní

¹ Viz čl. 11 odst. 4 SEU.

² Rozsudek Tribunálu ze dne 3. 2. 2017 *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe v. Komise* (T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59).

³ Viz např. FRÖHLICH, R. Evropská občanská iniciativa. *Dny práva - 2010 - Days of Law*, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010, <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/> Nebo SVOBODOVÁ, M. Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. *Jurisprudence*, 2014, č. 3, str. 17-25.

ochraně.⁴ Výbor se v souladu s očekáváním neztotožnil s konfrontační pozicí Komise⁵ založenou na obecném argumentu, že k Evropské unii nelze přistupovat jako ke státům, které jsou stranami Aarhuské úmluvy. Ve svém doporučení Výbor pochopitelně nenavrhuje změnu Smluv ve vztahu k úpravě řízení před Soudním dvorem, ale pobízí k novelizaci nařízení č. 1367/2006⁶ nebo k přijetí zcela nové úpravy na úrovni sekundárního práva, případně - pokud se Unie spolehne na výklad Soudního dvora - k osvojení takové interpretace příslušných ustanovení, která bude souladná s čl. 9 odst. 3 a 4 Úmluvy. Rétorika Výboru („to the fullest extent possible“) je příznačně shodná se závěry, které si osvojil Soudní dvůr při výkladu povinností členských států.⁷ Uvidíme, zda výtky dopadnou na úrodnou půdu. Prozatím tomu nic nenasvědčuje a přinejmenším v následujících třech letech nelze očekávat výraznější odklon od stávajícího kurzu. Impulzem pro členské státy, aby vyvinuly větší tlak na Komisi, by mohlo být přijetí slibované a dlouho připravované směrnice o přístupu veřejnosti k vnitrostátním soudům. Proto, dovolím si tipovat, k vydání této směrnice hned tak nedojde a Komise v blízké době připraví „pouze“ průvodce správnou praxí členských států a judikaturou Soudního dvora. Což je škoda, protože řada sporných bodů (zejména otázky nákladů řízení a nutné míry dotčenosti na právech), které ztěžovaly přípravu směrnice, mizí spolu s odchodem Spojeného království z Unie.

Začátkem února Komise vydala první hodnocení implementace unijního práva životního prostředí (*Environmental Implementation Review*, EIR), o kterém jsem se již dříve zmiňoval. Hodnocení shrnuje zprávy členských států a vymezuje společné trendy. Za problematické Komise označila oblasti nakládání s odpady (především ve vztahu k prevenci), kvality vod (nakládání s odpadními vodami), ochrany ovzduší (překračování limitů v městských aglomeracích), ochrany před hlukem a ochrany biodiversity. Příčinou neefektivního provádění unijní regulace je podle Komise nedostatečná koordinace mezi úrovněmi státní správy, nedostatečná kapacita, nedostatek informací a znalostí.⁸

⁴ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, ACCC/C/2008/32 (EU), Part II, 13. 3. 2017.

⁵ Evropská komise. Comments on the Committee's draft findings, ACCC/C/2008/32 European Union, 18. 10. 2016. On-line: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/From_Party/frPartyC32_18.10.2016_comments_draft_findings.pdf

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, 25. 9. 2006, s. 13-19).

⁷ Viz zcela shodně „to the fullest extent possible“ rozsudek ze dne 8. 3. 2011 *Lesoochránárske zoskuperie* (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125), body 50-52 (ang. verze).

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru

V polovině února schválil Evropský parlament reformu systému obchodování s emisními povolenkami (ETS). Na trhu bude od roku 2021 o 800 milionů povolenek méně. Tím teoreticky stoupne jejich cena a největší znečišťovatele ovzduší to bude víc nutit investovat do tzv. čistých technologií. Od stejného roku bude navíc každým rokem snižován objem povolenek o 2,2 % ročně, rozdílně od současných 1,74 %. Čeští vyjednávači bojovali za zájmy českého průmyslu. Přijatá pravidla podle nich budou mít obrovský negativní dopad na výrobu i spotřebitele. Ve skutečnosti jsou přijaté změny marginální a jejich dopad patrně nebude velký. Parlament se vydal cestou kompromisního návrhu, který nadto neřeší řadu známých slabín ETS (například odpovědnostní aspekty), takže celý systém zůstává z velké míry bezzubým nástrojem ochrany životní prostředí. Pro srovnání je zajímavé pozorovat vývoj v Austrálii, kde se snahy o zavedení obdobného systému staly předmětem nekonečných politických disputací a boje o premiérské křeslo s výsledkem, který nevyhovuje žádné straně a zejména pak ne jednotlivým státům, které se potýkají s výpadky elektřiny i obrovskými vedry. Svědčí jim však značná volnost při přípravě vlastních předpisů, takže například naposledy Victoria přijala zákon o radikálním snížení škodlivých emisí.⁹

Nutno přiznat, že účinnosti unijního ETS příliš nenapomáhá ani vnitřně rozporná právní úprava. O problémech spojených s kritérii pro stanovení počtu bezplatných emisních povolenek jsem zde psal již dříve,¹⁰ níže naleznete zmínku o dalším kritickém rozsudku ve věci **C-460/15 (Schaefer Kalk)**. O tom, že se zdaleka nejedná o problematiku, se kterou by se český právník nemohl setkat, svědčí například rozsudek ze dne 9. 2. 2017, č. j. 6 A 12/2015 - 55, ve kterém Městský soud v Praze závěry recentní judikatury Soudního dvora využil.¹¹ Ostatně zajímavých rozsudků z oblasti ochrany ovzduší se počátkem roku vyrojilo hned několik. Zásadním se jeví rozsudek k záměru rozšíření vídeňského letiště, ve kterém rakouský nejvyšší správní soud (*Bundesverwaltungsgericht*) na základě mimořádně rozsáhlého a odborného posouzení¹² dospěl k závěru, že zájem na ochranu před

a Výboru regionů. Přezkum provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí: společné výzvy a jak sjednotit úsilí za účelem dosažení lepších výsledků. COM/2017/063 final.

⁹ Viz např. BEST, C. *Victoria sets ambitious target for zero greenhouse gas emissions by 2050*. ABC News, 9. 6. 2016. Dostupné z: <http://www.abc.net.au/news/2016-06-09/victoria-aims-for-zero-greenhouse-gas-emissions-by-2050/7495434>

¹⁰ Viz zejm. komentář v č. 40 k rozsudku ze dne 28. 4. 2016 *Borealis Polyolefine* (spojené věci C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14, C-391/14, C-392/14, C-393/14, ECLI:EU:C:2016:311).

¹¹ Věc je před NSS pod sp. zn. 5 As 54/2017.

¹² Dovolím si poukázat na způsob, jakým rakouský soud využívá v odůvodnění různé grafy a tabulky. V judikatuře Soudního dvora a stanoviscích generálních advokátů z oblasti ochrany životního prostředí se ilustrace objevují zřídka (příkladem budiž stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 3. 9. 2015 ve věci C-141/14, *Evropská komise v. Bulharsko*). Český Nejvyšší správní soud využívá ilustrace v odůvodnění pravidelně ve věcech z oblasti duševního vlastnictví (typicky viz

klimatickými změnami převažuje nad zájmem na rozšíření letiště.¹³ Podle soudu se Rakousko zavázalo snížit znečištění ovzduší, zatímco plánovaná výstavba jde výrazně proti tomuto závazku. Soud nepřistoupil na diskuzi o povaze klimatických změn, ale označil je za obecně známý fakt a urgentní problém, se kterým je nutné se vypořádat i na lokální úrovni.¹⁴ Tematicky rozsudek navazuje na nizozemský rozsudek ve věci *Urgenda*, podobným případem se budou již brzy zabývat i soudy v dalších evropských státech včetně těch nečlenských, například v Norsku. V další klimatické kauze neuspěl u německého civilního soudu v Essenu peruánský farmář Saul Luciano Lliuya s žalobou proti společnosti RWE na náhradu škody, která se projevuje na druhém konci světa táním horských ledovců. Po odvolání se věc přesunuje k vyššímu soudu.¹⁵

Ochrany ovzduší se týká také očekávaný rozsudek Soudního dvora ve věci **C-488/15 (*Komise v. Bulharsko*)**, který by se měl objevit každým dnem a osvětlit požadavky na dodržování denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM¹⁰ a obsah plánů kvality ovzduší (programů zlepšování kvality ovzduší). Předpokládané závěry odsuzující bulharskou liknavost by mohly být posledním varováním pro Českou republiku, aby přistoupila k účinnému řešení situace v problematických aglomeracích. Zda směřují české snahy z posledních let k požadovanému cíli, napoví již brzy rozsudek NSS ve věci sp. zn. **6 As 288/2016**, která se týká právě účinnosti programů zlepšování kvality ovzduší. Soudní dvůr s velkou pravděpodobností naváže na svůj zdrženlivý přístup v posuzování podobných otázek a neposkytne dostatečné vodítko nad rámec nezbytného posouzení žaloby Komise. Český případ tím může nabýt na významu a stát se inspirací i pro jiné členské státy.

1. března 2017 předložila Komise bílou knihu o budoucnosti Evropy,¹⁶ kterou pak prezentovala na světovém summitu v Římě. Bílá kniha obsahuje několik scénářů jednorychlostní či vícerychlostní Unie, vývoje trhu a míry zachování čtyř základních svobod. Problematika ochrany životního prostředí se v ní objevuje ve vykreslení současného stavu Unie,¹⁷ možný vývoj dle schopnosti členských stá-

např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2012, č. j. 5 As 37/2011-111) a jen výjimečně v jiných oblastech (např. v oblasti pozemkových úprav nebo výstavby - zde i např. rozsudek KS v Brně ze dne 13. 1. 2015, č. j. 62 A 78/2013 - 525). Tabulky se pak objevují zejména v daňových věcech (z poslední doby např. rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Afs 22/2016 - 39). V souvislosti s ochranou životního prostředí je patrně prvním rozhodnutím „s obrázkem“ čerstvý rozsudek NSS ze dne 23. února 2017, 2 As 197/2016 - 49, který se týká výstavby na hranici přírodního parku.

¹³ Rozsudek ze dne 2. 2. 2017, W109 2000179-1/291E. Dostupný na: https://www.bvwg.gv.at/amtsta-fel/291_ERKENNTNIS_2.2.17_ee.pdf?5te9fg

¹⁴ Viz zejm. body 79, 90.

¹⁵ Viz např. Germanwatch. Klimaklage gegen RWE: Peruanischer Bergführer geht in Berufung. Dostupné na: <https://germanwatch.org/de/13437>

¹⁶ Bílá kniha o budoucnosti Evropy Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025, COM 2017(2025) final.

¹⁷ „EU se současně zavázala k ambiciózní dekarbonizaci své ekonomiky a snižování emisí. A budeme se

tů domluvit se na řešení společných problémů ilustrují mimo jiné příklady snížené kvality ovzduší či vod nebo oslabené schopnosti čelit klimatickým změnám. Scénáře zahrnující vícerychlostní Unii rozvádějí také variantu, která uniká větší pozornosti médií – odstupňování intenzity budoucí spolupráce nikoliv dle států, ale podle sektorů. Ochranu životního prostředí Komise neuvádí ani mezi oblastmi, ve kterých by bylo záhodno udržet či posílit stávající míru regulace, ale ani mezi těmi, u kterých připadá v úvahu zvolnění současného režimu. Bílou knihou se jako červená nit vine téma uzavírání obchodních dohod. Je zřejmé, že se Unie poměrně brzy stane „nejstarším“ regionem světa a vlivem rychle se rozvíjejících ekonomik poklesne její ekonomická síla. Jediným řešením se zdá vnitřní i vnější ekonomická spolupráce: „*Poprvé od druhé světové války existuje skutečné riziko, že se současná generace mladých dospělých bude mít hůře než jejich rodiče. EU si nemůže dovolit ztratit nejlépe vzdělanou věkovou skupinu, jakou kdy měla, a dovolit, aby generační nerovnost znehodnotila její budoucnost.*“ Dalším leitmotivem je podpora energetiky a v lepším případě dokončení jednotného trhu v oblasti energetiky. Bílá kniha mlčky přechází brexit, Spojené království již ani ve vztahu k současnosti nepovažuje za členský stát a Unii označuje jako EU27. S ohledem na známé postoje skotské premiérky Nicoloy Sturgeon se však podobné zjednodušování může ukázat jako předčasné nebo alespoň lehce necitlivé vůči skotským separatistům.

Bílá kniha se nedočkala větší odezvy. Vágní text Římského prohlášení přijátého na summitu¹⁸ poskládaný z rekapitulací úspěchů a recyklovaných frází o společné budoucnosti nejvíce vypovídá o současné nechuti i neschopnosti jasného vymezení budoucího směřování Unie. Šedesáté výročí podpisu Římských smluv, které stály na počátku evropské integrace, jednoduše nevyšlo na nejpříhodnější chvíli. Vedení Unie však nespěchá, protože čas nyní ubíhá ve prospěch Unie, i když se situace může jevit opačně. Bude zajímavé sledovat, jaké myšlenky přinese Junckerův projev o stavu Unie v září 2017. Co se týče ochrany životního prostředí, prohlášení zmiňuje snahu o konstruktivní celosvětovou politiku v oblasti klimatu, přičemž Unie zítřka „*se vyznačuje zabezpečenou a cenově dostupnou energií a čistým a bezpečným životním prostředím.*“

Mnohem zajímavější jsou horečná diplomatická jednání související se zahájením vystoupení Spojeného království z Unie postupem dle čl. 50 Smlouvy o Evropské Unii a také očekávaným přeskupením vyjednávacích sil mezi členskými státy. Z čes-

muset i nadále přizpůsobovat rostoucím tlakům v oblasti klimatu a životního prostředí. Bude nutné, aby náš průmysl, města a domácnosti změnilы svoje fungování a zásobování energií. Již dnes máme vedoucí postavení, pokud jde o „inteligentní města“, efektivní využívání přírodních zdrojů a globální boj proti změně klimatu. Naše firmy drží 40 % světových patentů na obnovitelné energetické technologie. Jedním z našich velkých úkolů bude přivést inovativní řešení na trh - doma i v zahraničí.“

¹⁸ Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise ze dne 25. 3. 2017 (Římské prohlášení).

kého pohledu je klíčová otevřená výzva nizozemského premiéra zemím V4 ke společnému jednání o budoucnosti Evropy. Jak je známo, země V4 doposud byly významným spojencem Spojeného království a určitou brzdou (jazýčkem na vahách, chcete-li) bloku, který se nachyloval tu na německou, tu na francouzskou stranu.

Co se týče rozhodovací činnosti Soudního dvora, vyplatí se sledovat osud řady předběžných otázek. Například věc **C-426/16 (*Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen* a další)** se týká souladu omezení provádění rituálních porážek zvířat na jatka v působnosti nařízení č. 853/2004¹⁹ s ochranou náboženských práv, předběžné otázky ve věci **C-683/16 (*Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.*)** naznačují možnost omezení pravidel společné rybářské politiky členskými státy z důvodu ochrany životního prostředí, například v režimu směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu. A na světě je již stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci **C-529/15 (*Folk*)** k výkladu směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu, podle kterého zejména nemohou členské státy omezovat věcnou působnost směrnice a odpovědnostní režim se uplatní i ve vztahu k nehodám nastalým po datu stanoveném v čl. 19 odst. 1 uvedené směrnice, i když bylo příslušené zařízení povoleno a uvedeno do provozu před tímto datem. Soudní dvůr také v rozsudku ze začátku března²⁰ zodpověděl historicky první předběžnou otázku českého Nejvyššího soudu v trestní věci, která se týkala kvalifikace tzv. prekursorů drog. Podle Soudního dvora léčivé přípravky obsahující látky efedrin a pseudoefedrin (které mohou sloužit k výrobě pervitinu) nespádají do působnosti nařízení o prekursorech drog.²¹

T-646/13 (*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise*): Nároky na odůvodnění odmítnutí registrace evropské občanské iniciativy

Jak již bylo zmíněno, evropská občanská iniciativa (EOI) je nástrojem přímé demokracie, jehož prostřednictvím mohou občané Unie vyzvat Komisi, aby připravila určitou právní úpravu. Podmínky iniciativy jsou stanoveny nařízením z roku 2011²² poměrně přísně: Musí ji podpořit minimálně jeden milion občanů EU z alespoň sedmi členských států, přičemž pro každý členský stát je stanoven doplňující limit nutných podporovatelů (v případě České republiky je to 16 500).

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu.

²⁰ Úsnesení ze dne 2. 3. 2017 *Sokáč* (C-497/16, ECLI:EU:C:2017:171).

²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 273/2004 ze dne 11. února 2004 o prekursorech drog (Úř. věst. 2004, L 47, s. 1; Zvl. vyd. 15/08, s. 46), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1258/2013 ze dne 20. listopadu 2013 (Úř. věst. 2013, L 330, s. 21).

²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. 2011, L 65, s. 1 - 22).

Návrh musí spadat do působnosti Komise, takže se může týkat např. zemědělství a rybolovu (čl. 38 - 44 SFEU), bezpečnosti potravin (čl. 43, 168 - 169 SFEU), veřejného zdraví (čl. 168 SFEU), ochrany spotřebitele (čl. 169 SFEU), ochrany životního prostředí a boje proti změně klimatu (čl. 191 - 193 SFEU) nebo energetiky (čl. 194 SFEU). Aby byla iniciativa úspěšná, musí ji nejprve výbor EOI zaregistrovat a poté během jednoho roku shromáždit dostatečný počet podpisů. Již před vydáním nařízení se objevily iniciativy označované jako EOI, z nichž nejvýraznější byla iniciativa za moratorium pro GMO pod patronací organizací Greenpeace a Avaaz, která získala více než milion podpisů, ovšem nikdy nebyla formálně zaregistrovaná Komisí, takže se nedočkala adekvátní reakce. Jde o ukázkou znehodnocení důležitého tématu, protože později se již žádná EOI zabývající se GMO neobjevila.

Shromážděním podpisů nevzniká nárok na vydání požadovaného právního předpisu. Organizátoři mají možnost představit iniciativu na veřejném slyšení v Evropském parlamentu a Komise s nimi obsah iniciativy projedná, načež vydá odůvodněné vyjádření (ve formě sdělení), zda a jaké kroky hodlá v odezvě na iniciativu podniknout. V důsledku tak EOI nepředstavuje více než kvalifikovanou formu petice, když oproti peticím podávaným Parlamentu představuje nástroj nepřímé zákonodárné iniciativy, který směřuje výhradně ke Komisi. Petice Parlamentu lze předkládat individuálně a mohou se týkat jakýchkoliv otázek, které spadají do působnosti Unie a které se přímo dotýkají předkladatele petice.²³

Ke dni 15. 3. 2017 bylo zaregistrováno celkem 21 iniciativ, z nichž 10 se týká ochrany životního prostředí. Stranou ponechávám staženou švédskou iniciativu k legalizaci marihuany [ECI(2015)000004] a neúspěšnou iniciativu proti omezení elektronických cigaret a vapingu [ECI(2013)000009, 181 tisíc podpisů].

Jedinými úspěšnými iniciativami zůstávají 3 iniciativy z roku 2012. Dvě z nich se přímo týkají ochrany životního prostředí, třetí jen velmi okrajově (iniciativa *Jeden z nás*).

S počtem 1 659 543 podpisů uspěla jako první iniciativa *Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!* požadující zavedení (resp. zvýšení snah o zavedení) lidského práva na vodu a hygienu, stanovení povinnosti členských států zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu, osvobození zásobování vodou a správa vodních zdrojů od liberalizace. Iniciativu finančně podpořovala výhradně Evropská federace svazů veřejných služeb (EPSU), která poskytla prostředky v dosud nepřekonané výši (170 tisíc eur). Výsledky iniciativy jsou však rozpačité. Komise ve svém sdělení²⁴ zrekapitulovala své dlouhodobé úsilí o zajištění kvality vod a přistoupila k obecným závazkům zlepšit transparentnost sprá-

²³ Podmínky výkonu petičního práva jsou upraveny v člancích 201 až 203 pozměněného jednacího řádu Parlamentu.

²⁴ Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!“ ze dne 19. 3. 2014, C(2014) 177 final.

vy údajů týkajících se městských odpadních vod a pitné vody, posílit provádění právních předpisů, zahájit veřejnou konzultaci o směrnici o pitné vodě, podpořit inovační přístupy v rámci rozvojové pomoci a podobně. Konkrétní závazky, které by reflektovaly obsah výzvy, však Komise nepřinesla.

Iniciativa *Stop vivisekci* [ECI(2012)000007] za navržení evropského legislativního rámce s cílem postupného ukončení pokusů na zvířatech získala podporu celkem 1 173 130 unijních občanů (včetně 4 075 z Česka a 12 055 ze Slovenska). Ve svém sdělení z roku 2015²⁵ Komise odmítla zrušit směrnici 2010/63/EU²⁶ a předložit návrh nové úpravy, která by ukončila pokusy na zvířatech, s poukazem na dosavadní unijní aktivity v této oblasti, zásady současné úpravy a potřebnost zvířecích modelů výzkumu. Zavázala se přijmout opatření v podobě podpory vývoje, validace, zavádění a sdílení poznatků v zájmu rychlejšího dosažení náhrady a omezení používání zvířat a šetrného zacházení s nimi, a také monitorovat, nakolik je směrnice dodržována, zejména co se týče zásady nahradit a omezit používání zvířat a šetrně s nimi zacházet. Velmi podobná byla i reakce Komise v případě iniciativy *Jeden z nás* [ECI(2012)000005], která s celkovým počtem 1 721 626 podpisů požadovala zákaz a zastavení financování aktivit, které předpokládají zničení lidských embryí především v oblastech výzkumu, rozvojové spolupráce a veřejného zdraví.²⁷

Stažené iniciativy²⁸ se zabývají světelným znečištěním [ECI(2014)000001], kriminalizací ekocidy a uznáním práv Země [ECI(2012)000012] a zvýšením životní pohody dojníc [ECI(2012)000004]. Volně se ochrany životního prostředí týká i stažená iniciativa *New Deal 4 Europe - Pro evropský speciální plán pro udržitelný rozvoj a zaměstnanost* [ECI(2014)000002].

Dostatečnou podporu nezískala opakovaná iniciativa za kriminalizací ekocidy a uznáním práv Země [ECI(2013)000002] ani iniciativa za zastavení klimaticko-energetického balíčku EU [ECI(2012)000010].

Z neuzavřených iniciativ se oblasti ochrany životního prostředí týká čerstvá iniciativa za zákaz glyfosátu a ochranu před toxickými pesticidy [ECI(2017)000002] a také iniciativa *People4Soil* za záchranu půd v Evropě [ECI(2016)000002]. Obě iniciativy je možné podpořit a vzhledem k tomu, že získaly od veřejnosti nadstandardní výši finanční podpory, lze doufat v jejich úspěch.²⁹ Na konci roku 2016 byl

²⁵ Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „Stop vivisekci“ ze dne 3. 6. 2015, C(2015) 3773 final.

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. září 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely.

²⁷ Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „Jeden z nás“ ze dne 28. 5. 2014, C(2014) 355 final.

²⁸ Organizátoři mohou iniciativu stáhnout kdykoli předtím, než zašlou příslušným vnitrostátním orgánům k ověření prohlášení o podpoře.

²⁹ Iniciativa proti používání glyfosátu během prvních tří měsíců získala téměř 700 tisíc podpisů. Viz webové stránky iniciativy: <https://stopglyphosate.org/>

ukončen sběr podpisů pro iniciativu za ochranu moří proti plastovým odpadům [ECI(2015)000003], ale dosud nebyl vyhodnocen.

Pro uvedené iniciativy je typické, že až na výjimky neobsahují návrh právního předpisu, jehož přijetí požadují. Také nebývá pravidlem, aby iniciativy získaly větší množství sponzorských darů, takže většinou pracují s příspěvků v celkové výši 2 - 5 tisíc eur. Nadstandardní podpora se pohybuje nad hranicí 100 tisíc eur. V případě neúspěšných iniciativ Komise nezveřejňuje získaný počet podpisů a až na výjimky ho nezveřejňují ani organizátoři iniciativ. Proto není jednoduché posoudit případné šance na úspěch pro někoho, kdo o registraci iniciativy teprve uvažuje. Vedle správného tématu a finanční podpory se jako zásadní jeví oslovení pevně hlasovací základny. Iniciativa *Jeden z nás* získala velkou podporu katolíků v Polsku a v Rumunsku, iniciativa proti vivisekcím získala přes polovinu podpisů v Itálii, téměř tři čtvrtiny hlasů iniciativy za právo na vodu byly z Německa.

Nutno zmínit, že již v průběhu získávání podpisů může Parlament umožnit diskuzi s organizátory iniciativy. Děje se tak zhruba ve třetině případů a výsledkem je žádoucí medializace předloženého tématu. Živou a velmi kontroverzní diskuzi mohou pochopitelně vyvolat také již úspěšné iniciativy. Například iniciativa proti vivisekcím čelila výrazné kritice parlamentních výborů.

Dalších 20 iniciativ Komise odmítla zaregistrovat, takže téměř polovina návrhů nedostala šanci usilovat o podporu veřejnosti. Všechna odmítnutí byla založena na shodném důvodu, že navrhovaná iniciativa zjevně spadá mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv dle čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Bez ohledu na předmět navrhovaných iniciativ je zřejmé, že je pro různé aktivní skupiny občanské společnosti složité přesně posoudit kompetence Komise, zatímco dobře organizované „nátlakové“ skupiny logicky nevyužívají občanských iniciativ, protože jim nemají co přinést. Zatímco procesní režim EOI je přehledný, co se týče kritérií přijatelnosti iniciativ, poskytuje Komise jen velmi chabá vodítka. To není dáno až tak obsahem odůvodnění odmítavých rozhodnutí, ale spíše skutečností, že zaměření posuzovaných EOI je vždy velmi úzké, takže každý další návrh na registraci je unikátní.

Ze dvaceti odmítnutých EOI spadá do oblasti ochrany životního prostředí nebo energetiky hned sedm, za sporné považují odůvodnění Komise ve dvou případech.

Iniciativa proti TTIP a CETA byla odmítnuta s tím, že EOI může v zásadě požadovat uzavření mezinárodní smlouvy s určitým obsahem, ovšem přípravné rozhodnutí Rady, kterým se vyjednávání o smlouvě zahajuje či ukončuje, do sféry EOI nespadá. Komise však již v minulosti bez problémů akceptovala podobnou iniciativu ohledně smlouvy o volném pohybu mezi EU a Švýcarskem [ECI(2012)000015], takže je její posuzování iniciativ přinejmenším rozporné. Pochopitelně se jedná v obou případech dílem o politické rozhodnutí, protože

Komise stojí za vyjednáváním obchodních smluv. Z ryze právního hlediska dle mého není správná registrace ani jedné z těchto iniciativ, ovšem dokud nedojde k vyjasnění pojmu „právní předpis“ ve smyslu nařízení o občanské iniciativě, půjde jen o domněnky.

Iniciativa za zákaz zrušení býčích zápasů v Evropě a využití býků při oslavách, kdy dochází k jejich týrání a mučení pro zábavu, byla Komisí odmítnuta s odkazem na úpravu volného trhu, úpravu společné zemědělské politiky a věcný rozsah čl. 13 a 114 SFEU. Podle Komise se tak jedná o úpravu, která zjevně spadá mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie v oblasti ochrany zvířat (respektive zohlednění ochrany zvířat při provádění politik zemědělství či vnitřního trhu) a obecné politiky ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Do stejného období jako rozhodnutí Komise však spadají například rozsudky Soudního dvora ve věcech **C-583/11 P (*Inuit Tapiriit Kanatami I*)**³⁰ a **C-398/13 P (*Inuit Tapiriit Kanatami II*)**³¹ týkající se omezení trhu s výrobky z tuleňů mimo jiné z důvodů obav „občanů a spotřebitelů v souvislosti s aspekty dobrých životních podmínek při zabíjení tuleňů a jejich stahování z kůže a s možností, že se na trh dostávají výrobky získané ze zvířat zabíjených a stažených z kůže způsobem, jenž způsobuje bolest, rozrušení, strach či jiné druhy strádání“.³² A především pak úspěšná a z pohledu světového obchodu přelomová argumentace Komise před WTO, že tato omezující regulace je nezbytná z důvodu ochrany veřejné morálky ve smyslu čl. XX(a) GATT.³³ Stále se přitom pohybujeme na půdorysu čl. 114 SFEU, stejně jako v případě možného omezení využívání býků. Býk sice není tuleň, ale tvrdit, že iniciativa zjevně spadá mimo rámec pravomocí Komise, se jeví pochybné. Podotýkám, že ani v tomto případě EOI nepřiložila vlastní návrh právního předpisu, který by měl být přijat, takže lze jen obtížně argumentovat tím, že mimo působnost Komise je navržení regulace konkrétního znění. Ani porovnání důvodů, které stojí na straně zachování využívání zvířat, nesvědčí výrazněji ve prospěch koridy. Zatímco prodej výrobků z tuleňů vychází z tradic a potřeb domorodého obyvatelstva, zachování koridy je obhajováno s odkazem na hodnotu kulturního

³⁰ Rozsudek ze dne 3. 10. 2013 *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Radal* (C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625).

³¹ Rozsudek ze dne 3. 9. 2015 *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise* (C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535).

³² Bod 5 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1007/2009 ze dne 16. září 2009 o obchodování s produkty z tuleňů.

³³ Viz zejm. rozhodnutí Odvolacího panelu WTO ze dne 22. 5. 2014, spor *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, bod 5.289: “*The Panel correctly focused its analysis on the question of whether the prohibitive and permissive components of the EU Seal Regime are necessary to protect EU public moral concerns. The Panel then conducted a relational analysis in which it evaluated the importance of the objective of addressing EU public moral concerns regarding seal welfare, the trade-restrictiveness of the EU Seal Regime, the contribution of the EU Seal Regime to the objective, and whether the alternative measure proposed by the complainants was reasonably available.*”

dědictví, které korida představuje. Je pravdou, že korida byla prohlášena za španělské kulturní dědictví (v roce 2013), to však ani perspektivou vnitrostátního zákonodárce nebrání omezení této aktivity a neukládá samosprávným oblastem přijmout jakákoliv podpůrná opatření.

Reakce Komise na úspěšnou iniciativu se opírá o politické uvážení a nepřipouští opravný prostředek. Jak bylo uvedeno, Komise je povinna se požadavkem občanů vážně zabývat, ovšem k vypracování a předložení návrhu ji nic nezavazuje. Na rozhodnutí před Tribunálem nicméně čeká žaloba zmíněné úspěšné iniciativy *Jeden z nás* ve věci **T-561/14 (One of Us a další v. Komise)**, která nebyla spokojena s odpovědí Komise na otázky vznesené organizátory a předložený legislativní návrh. Žaloba směřuje nejen proti obsahu sdělení Komise, ale také proti monopolu Komise v rámci legislativního procesu. Navrhuje proto i zrušení čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011³⁴ pro rozpor s cíli Lisabonské smlouvy.

Není však pochyb, že proti rozhodnutí o odmítnutí registrace EOI je možné se bránit již nyní. K Soudnímu dvoru se z výše uvedených případů dostal jediný, iniciativa o TTIP a CETA čeká na rozhodnutí Tribunálu ve věci **T-754/14 R (Efler a další v. Komise)**. Rozhodnutí se naopak nedočkala žaloba ve věci **T-50/16 (Maďarsko v. Komise)**, která s sebou nesla třeskatý politický kontext. Jak je patrné z názvu případu, žalobu nepodalí organizátoři EOI, nýbrž Maďarsko, které se cítilo dotčené registrací iniciativy *Wake up Europe! Chraňme evropský demokratický projekt*. Cílem této iniciativy bylo, aby Komise předložením právního aktu informovala Radu o nedemokratické situaci v Maďarsku podle článku 7 SEU k ochraně evropských hodnot definovaných v článku 2 SEU. Maďarsko namítalo, že iniciativa nejenže směřuje k odstranění nečinnosti a nikoli vydání právního předpisu, ale také že Komise svým rozhodnutím o registraci porušila zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, protože registrací (jejím neodmítnutím) nevyloučila opodstatněnost iniciativy, neinformovala Maďarsko a neumožnila mu k iniciativě se vyjádřit. Sama totiž důvody postupu dle čl. 7 SEU neshledala. Iniciativa byla v polovině minulého roku stažena a na konci roku stáhlo Maďarsko i svoji žalobu.

První (zamítavý) rozsudek v oblasti EOI padl v roce 2015 ve věci **T-450/12 (Anagnostakis v. Komise)**³⁵ v návaznosti na neúspěšnou registraci iniciativy za odpuštění řeckého státního dluhu, respektive zakotvení zásady stavu nouze, která by opravňovala stát nesplácet svůj veřejný dluh, pokud je tímto splácením ohrožena jeho finanční a politická existence. Žaloba byla zamítnuta, protože podle Tribunálu Komise dospěla ke správnému závěru, že se EOI nespadá do rozsahu

³⁴ Podle tohoto ustanovení Komise „do tří měsíců vydá sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.“

³⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 30. 9. 2015 *Anagnostakis v. Komise* (T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739).

pravomoci v oblasti hospodářské a měnové politiky. K posuzování EOI Tribunál uvedl, že „(j)e povinností Komise, které byla navrhovaná občanská iniciativa předložena, posoudit, ale i odůvodnit své odmítavé rozhodnutí a zohlednit přitom jeho dopad na účinný výkon práva zakotveného ve Smlouvě. Vyplyvá to ze samotné povahy tohoto práva, které má posilovat občanství Unie a podílem občanů na demokratickém životě Unie zvyšovat demokratické fungování Unie, jak je uvedeno v prvním bodě odůvodnění nařízení č. 211/2011³⁶ a také že „rozsah povinnosti uvést odůvodnění závisí na povaze dotčeného aktu a na kontextu, v němž byl přijat. V projednávaném případě není navrhovaná EOI jasná a přesná, pokud jde o údajný právní základ pro pravomoc Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.“³⁷ Tímto požadavkem na přesnost vymezení právního základu požadovaných opatření dle mého dostal Tribunál organizátory iniciativ do nelehké situace, protože v případě širokých témat připadá v úvahu využití celé řady ustanovení primárního práva jako základu pro vydání regulace. Odůvodnění Komise pak ve výkladu těchto ustanovení často odkazuje nikoliv na jasné znění SFEU, ale na závěry judikatury Soudního dvora. Vyhlášení iniciativy by tak měla předcházet alespoň základní rešerše primárního práva a související judikatury. Jedná se o drobný paradox, protože iniciativa bude zpravidla požadovat přijetí právního předpisu, který z pohledu široké veřejnosti v unijním právu chybí, takže ani nemusí být jasné, kam jej co do právního základu zařadit. Jasno v tom vždy nemají ani unijní instituce, což je patrné například z anabáze ohledně úpravy trestněprávní ochrany životního prostředí.

Výše uvedené dle mého ilustruje rovněž další (opět zamítavý) rozsudek, který vydal Tribunál v roce 2016 ve věci **T-44/14 (Costantini a další v. Komise)**³⁸ v návaznosti na neúspěch iniciativy požadující záruku odpovídající sociální ochrany a přístupu k udržitelné kvalitní dlouhodobé péči. Zde žalobci namítali, že správná a vhodná volba právního základu je velmi často sporná a že registrace má pouze umožnit ověření toho, zda se podstata iniciativy týká předmětu, o němž může výbor občanů s orgány vést potřebný dialog. Tribunál přisvědčil Komisi, že čl. 14 SFEU nepředstavuje platný právní základ navrhované EOI, neboť unijní normotvůrce nemůže členským státům uložit poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, ale má pravomoc toliko ke stanovení zásad a podmínek, které musí členské státy dodržovat, rozhodnou-li se samy určitou službu poskytovat. Vedle toho žádné ustanovení Smluv neopravňuje navrhnout přijetí aktu Unie, který vyjímá službu z působnosti pravidel vnitřního trhu.³⁹ Závěry Tribunálu ohledně působ-

³⁶ Bod 26.

³⁷ Bod 30.

³⁸ Rozsudek Tribunálu ze dne 19. 4. 2016 *Costantini a další v. Komise* (T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223).

³⁹ Viz zejm. body 23 a 26.

nosti čl. 14 SFEU se jeví jako správné, nicméně Tribunál odmítl řešit podstatu EOI a vydat se nad rámec tohoto ustanovení již z důvodu, že pod něj organizátoři iniciativu podřadili. Odkaz žalobců na vymezení registrované EOI za přiznání práva na vodu označil Tribunál za relevantní. Registrace této EOI podle něj neznámá, že Komise výslovně považovala čl. 14 SFEU za vhodný právní základ aktu vylučujícího služby týkající se vody z působnosti pravidel vnitřního trhu: „*Rozhodnutí Komise o provedení registrace této navrhované EOI totiž pouze svědčí o tom, že podle Komise uvedená EOI zjevně nestála mimo rámec pravomocí k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.*“⁴⁰ Jinými slovy úspěšná registrace neznámá akceptaci uvedeného právního základu navrhovaného právního předpisu.

Z rozsudku Tribunálu je také patrné, že právní základ musí plně pokrýt rozsah působnosti očekávaných opatření navrhované EOI,⁴¹ což může činit další výkladové problémy, ale zejména je takový závěr proti smyslu občanské iniciativy, aby se „něco zlepšilo“. Co se týče požadavků na odůvodnění odmítnutí registrace, Tribunál přisvědčil námitce, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné zvláštní odůvodnění, pokud jde o článek 352 SFEU. Ovšem dospěl k závěru, že z rozhodnutí implicitně, ale nutně vyplývá, že Komise nepovažovala článek 352 SFEU podobně jako další ustanovení Smluv za vhodný právní základ k přijetí aktu prováděcího cíle sporné navrhované EOI s tím, že ve vztahu k čl. 352 SFEU žalobci měli „*přínejmenším uvést, jakým způsobem spadá sporná navrhovaná EOI pod některý z cílů stanovených Smlouvami, aby mohla Komise z tohoto hlediska podrobně posoudit jejich žádost.*“⁴² Takové odůvodnění nepovažují za přesvědčivé, neboť posuzovaná žádost o registraci jasně uvedla čl. 352 SFEU jako možný základ požadovaného právního předpisu, navíc Tribunál samotný se možností využití tohoto ustanovení musel poměrně rozsáhle zabývat,⁴³ protože, jak uvedl, „*článek 352 SFEU ani nařízení č. 211/2011 nevylučují použití článku 352 SFEU v rámci EOI.*“⁴⁴ Těžko je možné spravedlivě požadovat po organizátorech iniciativy tak důsledný právní rozbor (příloha II nařízení č. 211/2011 vyžaduje do online registru Komise poskytnout obecně „*ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření*“), spíše se zdá, že Tribunál nepovažoval za vhodné rušit rozhodnutí Komise z důvodu dílčí nepřezkoumatelnosti, aby Komise v dalším rozhodnutí toliko zopakovala závěry Tribunálu. V takovém případě by však alespoň žalobci nemuseli nést náklady řízení.

⁴⁰ Bod 34.

⁴¹ Bod 39.

⁴² Bod 78.

⁴³ Body 42-56.

⁴⁴ Bod 52.

Před Tribunálem neuspěli v loňském roce ve věci **T-529/13 (Izsák a Dabis v. Komise)**⁴⁵ ani žalobci z iniciativy za zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur. Z pohledu nároků na odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí registraci EOI je podstatný závěr Tribunálu, že splnění podmínek registrace musí Komise zkoumat i s ohledem na dodatečné informace, které organizátoři mohou a nemusí v žádosti uvést, a to v souladu se zásadou řádné správy, ke které se váže povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu.⁴⁶ Pro organizátory se však nejedná o žádnou výhodu. Pokud v žádosti uvedou podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí navrhované občanské iniciativy, anebo předloží návrh právního aktu, dostávají se tyto informace na úroveň povinně uváděným informacím a jsou tak pro posouzení žádosti směrodatné a nikoliv jen dokreslující. Tribunál nepřisvědčil argumentu žalobců, že dodatečné informace měly pouze dokreslit návrhy aktů, které by Komise mohla případně předložit, aniž by však představovaly navržený akt. Opět je možné doplnit, že se i v tomto případě jedná o značně zpolitizovanou kauzu, tentokrát s Maďarskem na straně organizátorů.⁴⁷ A nutno zmínit, že věc je nyní po využití kasačního opravného prostředku před Soudním dvorem pod zn. **C-420/16 P**.

A konečně se dostáváme k čerstvému rozsudku Tribunálu z února 2017 ve věci **T-646/13 (Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise)**⁴⁸ zmíněnému v úvodu, který je prvním zrušujícím rozsudkem a vítězstvím organizátorů iniciativy tematicky blíže související s poslední zmíněnou EOI. Jejím cílem je vyzvat Evropskou unii ke zvýšení ochrany příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie. Maďarsko rovněž v tomto případě podporuje iniciativu, Slovensko a Rumunsko stojí za Komisí. Tentokrát předložili organizátoři celý soubor navržených právních aktů a poukázali na řadu ustanovení SFEU, která mohou tvořit základ navrhované právní úpravy. Komise nevyloučila, že by některé z aktů požadovaných v příloze navrhované iniciativy mohly spadat do rámce jejích pravomocí, ovšem pouze tehdy, pokud by došlo k jejich samostatnému posouzení. Nařízení č. 211/2011 však nestanoví možnost registrace jednotlivých částí navrhované iniciativy a Smlouvy neposkytují právní základ pro předložení celého takového souboru návrhů. Proto podle Komise musela být registrace celé navrhované EOI zamítnuta. Tribunál tuto argumentaci výslovně neodmítl a uvedl, že se jí nemusí zabývat. Rozhodnutí totiž zrušil již z důvodu, že organizátorům nebylo umožněno seznámit se s tím, kte-

⁴⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 10. 5. 2016 Izsák a Dabis v. Komise (T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282).

⁴⁶ Body 49-50.

⁴⁷ Komise ve vyjádření k žalobě mimo jiné poměrně tvrdě uvedla, že „se unijní politiky nemohou stát politickými nástroji působícími proti zájmům menšin“.

⁴⁸ Rozsudek Tribunálu ze dne 3. 2. 2017 *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise* (T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59).

ré z návrhů formulovaných v příloze navrhované EOI nespádají mezi pravomoci Komise, ani s důvody, které vedly Komisi k tomuto závěru.

Závěry rozsudku jsou příznivé pro organizátory, protože jim umožňují seznámit se s kompletní argumentací Komise. I pokud návrh částečně spadá mimo pravomoc Komise, není alespoň ve vztahu k nárokům na odůvodnění vázanost uvedenými informacemi nepřekročitelná. Zda je možné registrovat jen část iniciativy, však jasné není. Tribunál se odpovědi na tuto otázku vyhnul, ale zároveň poznamenal, že „při neexistenci úplného odůvodnění je vážně ohroženo podání případného nového návrhu EOI zohledňujícího výhrady Komise k přípustnosti některých návrhů“,⁴⁹ z čehož nevyplývá nic jiného, než že částečná registrace přípustná není. Zároveň z posledních dvou rozsudků vyplývá, že uvedení doplňujících informací může zablokovat iniciativu, která by na základě povinných (tj. minimálních) informací zaregistrována bez problémů byla.

Jaké jsou vyhlídky evropské občanské iniciativy? Nedá se říci, že by o její využívání nebyl zájem. Naopak, zjevně existují aktuální témata, která dokáží vyburcovat zájem široké veřejnosti napříč členskými státy. Přispívají k tomu i moderní komunikační technologie, které výrazně ulehčují sdílení informací a snižují náklady na vedení kampaně (v případě iniciativy *Right2Water* činil podíl prohlášení v elektronické podobě zhruba 80 % počtu získaných podpisů). Potřebný počet podporovatelů iniciativy je nastaven přísně, ovšem pokud bychom k dosud úspěšným iniciativám přičítali formálně neúspěšné iniciativy s velkou podporou proti GMO či TTIP (případně i kampaň proti jaderné energetice), jeví se průměrný výsledek jedné životaschopné iniciativy za rok jako přiměřený. Achillovou patou EOI je nedůvěra, se kterou jsou spojeny všechny pokusy o zavedení přímé demokracie, přístupu k informacím či k efektivní soudní ochraně na unijní úrovni. Ta se projevuje při registraci iniciativ i v odůvodnění dalších kroků Komise. Je-li jediným výsledkem čtyř desítek iniciativ zahájená revize rámcové směrnice o vodách, ke které by zřejmě došlo i bez tlaku veřejnosti, pak má EOI ve stávajícím pojetí pramalý smysl. Nařízení č. 211/2011 stanoví povinnost provádět pravidelné hodnocení EOI, ovšem přes každoroční schůzky, doporučení a prohlášení, že je reforma EOI nezbytná,⁵⁰ se děje jen málo. Vlastní hodnocení Komise⁵¹ nabízí výhradně pohled zpět a shrnutí jinak dostupných informací.

⁴⁹ Bod 29.

⁵⁰ Viz např. rozhodnutí Evropské ombudsmanky Emily O'Reilly ze dne 4. 3. 2015, OI/9/2013/TN, nebo usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. 10. 2015 o evropské občanské iniciativě, 2014/2257(INI).

⁵¹ Nebo zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2015)0145 final.

T-189/14 (*Deza v. ECHA*): Přístup k informacím o životním prostředí v rámci povolovacího procesu podle nařízení REACH

Rozsudku se dočkal spor českého výrobce aromatických uhlovodíků a dalších chemických látek s Evropskou agenturou pro chemické látky (ECHA), který jsem avizoval v minulém čísle (T-189/14).⁵² Příčinou sporu bylo zveřejnění zpráv o chemické bezpečnosti a k analýze alternativ, které byly obsaženy v žádosti o povolení k používání chemické látky bis(2-ethylhexyl)ftalát (DEHP), ale nezpřístupněny v průběhu veřejné konzultace. Žádosti o jejich poskytnutí ze strany nevládních organizací ECHA vyhověla a správnost jejího rozhodnutí nyní potvrdil také Tribunál. Deza namítala, že takový postup porušuje ochranu obchodního tajemství a know-how, tedy zejména čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 ve spojení s čl. 118 nařízení č. 1907/2006, čl. 39 odst. 2 dohody TRIPS, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.

Podle Tribunálu nevyplývá z ustanovení nařízení REACH⁵³ obecná domněnka, že je v rámci povolovacího řízení možné na dokumenty poskytnuté agentuře ECHA pohlížet tak, že jako celek zjevně spadají pod výjimku týkající se ochrany obchodních zájmů žadatelů o povolení. Tato výjimka se sice může případně vztáhnout na některé z dokumentů poskytnutých agentuře, avšak nutně to neplatí pro všechny dokumenty ani pro jejich kompletní znění. ECHA tak musí posoudit možnost zpřístupnění každého dokumentu, jak požaduje čl. 4 odst. 2 první odrážka nařízení č. 1049/2001.⁵⁴ Také musí v případě odepření přístupu vysvětlit, jak by přístup k určitému dokumentu mohl konkrétně a skutečně narušit zájem chráněný výjimkou stanovenou v čl. 4 nařízení č. 1049/2001. Ne všechny informace týkající se určité společnosti je totiž možné spojit s pojmem „obchodní zájmy“.⁵⁵ V daném případě se dotčené informace týkaly údajů, které již byly zveřejněny a staly se tak veřejnosti přístupnými. Zkompilování objektivních údajů nemůže podle Tribunálu samo o sobě odhalit obsah obchodní strategie či podobu budoucích rozhodnutí o produkci DEHP. Protože nic nenasvědčuje tomu, že by jejich zpřístupnění mělo porušit ochranu obchodních zájmů společnosti Deza, měla by právě ta prokázat, že se jedná o citlivé údaje, které se podle Tribunálu vyznačují jistou přidanou hodnotou, tzn. například novými vědeckými závěry nebo úvahami o inovativní strategii, jež by mohla podniku zajistit obchodní výhodu nad jeho

⁵² Rozsudek Tribunálu ze dne 13. 1. 2017 *Deza v. ECHA* (T-189/14, ECLI:EU:T:2017:4).

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1, oprava v Úř. věst. 2007, L 136, s. 3).

⁵⁴ Body 40-41.

⁵⁵ Body 54-55.

konkurenty. Deza však podala toliko neurčitá a obecná vysvětlení svých námitek. K jejím subjektivním poznámkám, které se týkaly požadovaných informací, se nadto veřejnost nedostala, protože je ECHA skryla.⁵⁶

Možno doplnit, že Deza proti rozsudku Tribunálu nepodala kasaci k Soudnímu dvoru a také že paralelní spor Deza a ECHA ohledně klasifikace DEHP (T-115/15) doposud rozhodnut nebyl.

C-324/15 P (*Hitachi Chemical Europe a Polynt v. ECHA*): Identifikace látek vzbuzujících mimořádné obavy

Jiný spor, který se rovněž týká nařízení REACH, se však již k Soudnímu dvoru dostal,⁵⁷ protože společnosti Hitachi a Polynt nebyly spokojené se způsobem, jakým se Tribunál vypořádal⁵⁸ s jejich námitkami proti rozhodnutí ECHA o zahrnutí vybraných látek vzbuzujících mimořádné obavy na kandidátský seznam dle čl. 59 nařízení REACH. Rozhodnutí agentury bylo přijato na popud Nizozemí. To využilo možnosti, kterou mají všechny členské státy, a předložilo ECHA dokumentaci s návrhem, aby byly látky uváděné pod zkratkou MHHPA⁵⁹ identifikovány jako látky vzbuzující mimořádné obavy a zařazeny do přílohy XIV nařízení REACH. Žalobci především namítali, že je ECHA povinna přihlížet k hodnocení rizik a zohlednit mimo jiné stávající opatření k řízení rizik. Podle Soudního dvora však čl. 57 nařízení nevyžaduje, aby bylo v souvislosti s předmětnými látkami provedeno hodnocení rizik obdobné hodnocení, které vyžaduje v rámci postupu hodnocení oddíl 6 přílohy I nařízení nebo v rámci postupu povolování čl. 64 odst. 4 nařízení, nebo v případě postupu omezení čl. 70 nařízení. Dále podle Soudního dvora upravuje čl. 57 písm. f) autonomní mechanismus umožňující identifikovat jako vzbuzující mimořádné obavy látky, které dosud nebyly za takové označeny na základě tohoto ustanovení. Za účelem identifikace jiných látek, než které splňují kritéria klasifikace CMR, PBT nebo vPvB, je třeba prokázat zároveň pravděpodobnost vážných účinků na lidské zdraví nebo životní prostředí a také že tyto účinky vzbuzují stejné obavy jako účinky jiných látek (CMR, PBT nebo vPvB). Klasifikace podle nařízení č. 1272/2008⁶⁰ přitom není rozhodující, navíc ani všechny třídy nebezpečnosti uvedené v příloze I tohoto nařízení nevzbuzují nutně mimořádné obavy.⁶¹ Pojem „obavy“ však v tomto kontextu nebrání zohled-

⁵⁶ Body 61-62, 76-77, 80.

⁵⁷ Rozsudek ze dne 15. 3. 2017 *Hitachi Chemical Europe a Polynt v. ECHA* (C-324/15 P, ECLI:EU:C:2017:208).

⁵⁸ Rozsudek ze dne 30. 4. 2015 *Hitachi Chemical Europe a další v. ECHA* (T-135/13, ECLI:EU:T:2015:253).

⁵⁹ Methylhexahydroftalanhydrid, 4-methylhexahydroftalanhydrid, 1-methylhexahydroftalanhydrid a 3-methylhexahydroftalanhydrid.

⁶⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení č. 1907/2006 (Úř. věst. 2008, L 353, s. 1).

⁶¹ Body 25-26, 30-31.

nění jiných údajů než těch, které se týkají nebezpečí vyplývajících z podstatných vlastností předmětných látek.⁶² Tribunál se tedy podle Soudního dvora dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že není možné přihlížet například k údajům o expozici osob a opatřením k řízení rizik. Ovšem protože Tribunál údaje uplatněné v tomto ohledu žalobci přezkoumal, Soudní dvůr jeho rozsudek nezrušil.

C-460/15 (*Schaefer Kalk*): Neplatnost části nařízení o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů

V rozsudku ve věci **C-460/15 (*Schaefer Kalk*)**⁶³ posuzoval Soudní dvůr žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týkala platnosti čl. 49 odst. 1 a bodu 10 přílohy IV nařízení Komise č. 601/2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. A dospěl k závěru, že se jedná o ustanovení neplatná v rozsahu, v němž do emisí ze zařízení na pálení vápence systematicky zařazují oxid uhličitý (CO₂) přemístěný do jiného zařízení za účelem výroby vysráženého uhličitanu vápenatého bez ohledu na to, zda byl tento oxid uhličitý uvolněn do atmosféry. Zjednodušeně řečeno, část produkovaného množství CO₂ neuniká do ovzduší, ale je například za účelem výroby vysráženého uhličitanu vápenatého přesunuta do zařízení, které nespadá do systému Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. V takovém případě velí selský rozum odečíst tuto část od množství emisí skleníkových plynů uvedeného ve výkaze o množství emisí, protože se nedostává do atmosféry, takže se monitorování a vykazování emisí jeví jako nesmyslné.

Čl. 12 odst. 3a směrnice 2003/87 sice stanoví, že povinnosti vyřazovat povolenky ze systému za jistých podmínek nepodléhají emise, které jsou zachyceny a přepraveny k trvalému uložení do zařízení s platným povolením podle směrnice 2009/31, ovšem to podle Soudního dvora neznamená, že provozovatelé jsou podle unijního normotvůrce osvobozeni od vyřazovací povinnosti výlučně v případě trvalého geologického uložení: „Pro účely určení, zda CO₂ generovaný při výrobě vápna takovým zařízením, jako je zařízení dotčené v původním řízení, spadá podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 a podle její přílohy I a II do působnosti této směrnice, je proto třeba ověřit, zda je při takové výrobě tento CO₂ uvolňován do atmosféry.“⁶⁴ Je-li CO₂ ve stabilní sloučenině chemicky vázán, nenaplnňuje definici emise, za kterou směrnice 2003/87/ES označuje v čl. 3 písm. b) uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení.

Mimoходом, několik dní před vydáním tohoto rozsudku oznámila indická společnost Carboclean, že vyvinula účinnou technologii pro zachycování CO₂

⁶² Body 33-44.

⁶³ Rozsudek ze dne 19. 1. 2017 *Schaefer Kalk* (C-460/15, ECLI:EU:C:2017:29).

⁶⁴ Bod 37.

z průmyslových provozů a jeho přeměnu na hydrogenuhličitan sodný.⁶⁵ A ten, jak je známo, tvoří základ prášku do pečiva. Používá se ovšem například i jako náplň do hasicích přístrojů, takže existuje trh pro jeho širší uplatnění, což je u podobných řešení vždy výhodou.

C-321/15 (ArcelorMittal Rodange a Schifflange): Vrácení nevyužitých povolenek

Systému obchodování s emisními povolenkami se týká také rozsudek ve věci **C-321/15 (ArcelorMittal Rodange a Schifflange)**,⁶⁶ ve kterém se Soudní dvůr zabýval předběžnými otázkami položenými lucemburským ústavním soudem. Ty směřovaly k osvětlení povahy právního režimu vrácení nevyužitých povolenek a jeho souladu se zásadami vyvlastňování v návaznosti na postup společnosti ArcelorMittal, která omezila provoz zařízení ve Schifflange, což neoznámila, takže jí bylo až následně uloženo, aby bez náhrady vrátila 80 922 nevyužitých povolenek. Podle správních soudů však již byly sporné povolenky vydány a zapsány do vnitrostátního registru, v důsledku čehož toho se staly součástí majetku společnosti ArcelorMittal. Proto by odebrání povolenek bez náhrady mohlo svými účinky odpovídat protiprávnímu vyvlastnění.

Soudní dvůr vyšel z toho, že unijní úprava nebrání postupu, podle něhož za daných okolností příslušný orgán přijme rozhodnutí nařizující vrácení povolenek na emise bez náhrady. Ukončilo-li totiž zařízení provoz k datu předcházejícímu přidělení povolenek na emise, nemohou být tyto povolenky využity k evidenci emisí skleníkových plynů, které již zařízení nemůže vypustit. Nevrácení sporných povolenek by tak zasáhlo do požadavků přísné evidence, přesnosti a shody mezi skutečnými a povolenými emisemi. Nic na tom nemění skutečnost, že směrnice 2003/87 stanoví vrácení povolenek jen v případě uvedeném v čl. 12 odst. 3.⁶⁷ Povahou povolenek se Soudní dvůr přímo nezabýval, takže nezvedl rukavici nabízenou generálním advokátem, podle kterého z unijních právních předpisů nevyplývá, že by „povolenka na emise musela nutně představovat majetek či správní povolení, nýbrž pouze to, že se jedná jen o předstupeň něčeho, co se v jednotlivých členských státech teprve může stát majetkem nebo správním povolením (nebo dokonce i něčím jiným).“⁶⁸ Soudní dvůr totiž lakonicky dovedl, že „pokud byly sporné povolenky přiděleny společnosti ArcelorMittal bezdůvodně, nelze s ohledem na požadavky přesné evidence, na kterých je založen systém zavedený směrnicí 2003/87,

⁶⁵ Viz např. HARRABIN, R. Indian firm makes carbon capture breakthrough. *The Guardian*, 4. 1. 2017. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jan/03/indian-firm-carbon-capture-breakthrough-carbonclean>

⁶⁶ Rozsudek ze dne 8. 3. 2017 *ArcelorMittal Rodange a Schifflange* (C-321/15, ECLI:EU:C:2017:179).

⁶⁷ Body 32-34.

⁶⁸ Stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony přednesené dne 5. července 2016, věc C-321/15, bod 96.

připustit, aby tyto povolenky byly platně povolenkami na emise ve smyslu směrnice 2003/87.⁶⁹ Jinak řečeno, v posuzovaném případě o žádné vyvlastňování povolenek nemohlo jít, protože ani o žádné povolenky nešlo. Nutno doplnit, že osvětlení povahy emisních povolenek není ryze akademickou otázkou, ale z hlediska praktického fungování ETS je dlouhodobě žádoucí, neboť by mohlo napomoci řešení různých odpovědnostních otázek, které se váží k nejpodstatnějšímu rysu ETS, tedy obchodování.

C-4/16 (J. D.): Výklad pojmu „vodní energie“ podle směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

V rozsudku s krátkým označením **C-4/16 (J.D.)**⁷⁰ posuzoval Soudní dvůr především otázky na půdorysu polského případu neudělení koncese na výrobu elektřiny v malé vodní elektrárně, přičemž musel vyložit pojem „vodní energie“ podle směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů,⁷¹ která v čl. 2 písm. a) uvádí, že „*energií z obnovitelných zdrojů se rozumí energie z obnovitelných nefosilních zdrojů, totiž energie větrná, solární, aerotermální, geotermální, hydrotermální a energie z oceánů, vodní energie, energie z biomasy, ze skládkového plynu, z kalového plynu z čistíren odpadních vod a z bioplynů*“. Žalobce v původním řízení vyráběl elektřinu mimo jiné v malé vodní elektrárně, která se nachází v místě, kam jsou vypouštěny průmyslové odpadní vody jiného podniku, jehož činnost nesouvisí s výrobou elektrické energie. Zjevně se tak nejedná o energii vyrobenou z vln, mořských proudů a přílivu a odlivu, ze spádu říčních toků a podobně. Proto je sporné, zda ji lze označit za elektřinu vyráběnou z obnovitelných zdrojů ve smyslu citované směrnice.

Podle Soudního dvora neobsahuje prosté jazykové znění směrnice dostatečné vodítko, zároveň však musí být pojem „vodní energie“ vykládán jednotně napříč členskými státy. Podle některých ustanovení směrnice by bylo možné za vodní energii považovat potenciální a kinetickou energii vody přeměněné na elektřinu v hydroelektrárnách včetně těch přečerpávacích (čl. 5 odst. 7). Početnější ustanovení směrnice však směřují k odlišnému výkladu, především bod 30 odůvodnění (podle kterého by elektřina vyrobená v přečerpávacích elektrárnách z vody, která byla nejprve vypumpována nahoru, neměla být považována za energii vyrobenou z obnovitelných zdrojů), čl. 5 odst. 1 písm. a) a čl. 5 odst. 3 (podle kterých se elektřina vyrobená v přečerpávacích elektrárnách z přečerpávané vody nezohledňuje pro účely výpočtu hrubé konečné spotřeby energie z obnovitelných zdrojů a pro výpočet normalizovaného množství elektřiny vyrobené ve všech vodních elektrárnách členského státu za rok). Soudní dvůr se pokusil tato dílčí hlediska spojit, přičemž

⁶⁹ Bod 37.

⁷⁰ Rozsudek ze dne 2. 3. 2017 J. D. (C-4/16, ECLI:EU:C:2017:153).

⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

vzal v potaz, že vyloučení veškeré elektřiny vyrobené z vodní energie poskytované umělými vodními toky z věcné působnosti směrnice by bylo v rozporu s cíli unijní úpravy, mezi které patří především snížení emisí skleníkových plynů. Dospěl k závěru, že definici „vodní energie“ naplňuje každá vodní energie, „ať již byla vyrobena z vodní energie, kterou poskytují přírodní vodní toky, nebo byla vyrobena z vodní energie, kterou poskytuje umělý vodní tok, s výjimkou elektřiny vyrobené v přečerpávacích elektrárnách využívajících vodu, kterou předtím vypumpovaly.“⁷² Zároveň dodal, že „(a)by se zabránilo jakémukoli riziku obcházení, je nicméně důležité, aby předmětem činnosti prováděné na počátku, z které vzniká umělý vodní tok, nebylo jen vytvoření uvedeného vodního toku za účelem jeho následného využití k výrobě elektřiny. Pod pojem vodní energie z obnovitelných zdrojů ve smyslu směrnice 2009/28 by tak nespádala zejména elektřina vyrobená z vodní energie, kterou poskytuje umělý vodní tok, pokud by tento tok byl na počátku vytvořen přečerpáváním jen za účelem následně vyrobit tuto elektřinu.“⁷³

Ve svých závěrech k zásadě autonomní interpretace pojmů unijního práva Soudní dvůr odkázal zejména na rozsudek ve spojených věcech **C-424/10 a C-425/10 (Ziolkowski a Szeja)**,⁷⁴ který se týká interpretace pobytových režimů. Příhodnější by patrně byl odkaz na některý z podobných rozsudků z oblasti ochrany životního prostředí. Například v rozsudku ve věci **C-424/02 (Komise v. Spojené království)**⁷⁵ Soudní dvůr vykládal pojem „technická, hospodářská a organizační omezení“ ve vztahu k nakládání s odpadními oleji a dovodil, že „definice těchto omezení nemůže být ponechána na výlučném posouzení členských států. Kromě toho, že výlučná interpretace členskými státy by byla v rozporu se zásadou jednotného výkladu a použití práva Společenství, učinila by totiž ze slučitelnosti zpracování regenerací s hospodářskými, hospodářskými a organizačními omezeními podmínku, jejíž naplnění by zcela záviselo na účelovém posouzení dotyčného členského státu.“⁷⁶

C-471/15 (Sjelle Autogenbrug): Kvalifikace použitých automobilových dílů podle směrnice o DPH

Rozsudek Soudního dvora ve věci **C-471/15 (Sjelle Autogenbrug)**⁷⁷ zdánlivě nesouvisí s ochranou životního prostředí, protože se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká výkladu čl. 311 odst. 1 bodu 1 směrnice o DPH,⁷⁸ který podá-

⁷² Bod 33.

⁷³ Bod 36.

⁷⁴ Rozsudek ze dne 21. 12. 2011 *Ziolkowski a Szeja* (C-424/10 a C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866).

⁷⁵ Rozsudek ze dne 15. 7. 2004 *Komise v. Spojené království* (C-424/02, ECLI:EU:C:2004:452).

⁷⁶ Bod 21. S odkazem na starší rozsudek ze dne 9. 9. 1999 *Komise v. Německo* (C-102/97, ECLI:EU:C:1999:394).

⁷⁷ Rozsudek ze dne 18. 1. 2017 *Sjelle Autogenbrug* (C-471/15, ECLI:EU:C:2017:20).

⁷⁸ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

vá definici použitého zboží.⁷⁹ Podle dánské vlády použití výrazu „v daném stavu“ v citovaném ustanovení nasvědčuje tomu, že si zboží, aby mohlo být kvalifikováno jako „použité zboží“, musí zachovat svoji totožnost, což není případ náhradních dílů, jelikož žalobce v původní věci, společnost Sjelle Autogenbrug, nejprve získá celé vozidlo s ukončenou životností, které následně rozmontuje na náhradní díly. I kdyby bylo možné kvalifikovat uvedené náhradní díly jako „použité zboží“, uplatnění režimu ziskové přírážky by nebylo možné vzhledem k tomu, že nelze s určitostí stanovit kupní cenu uvedených náhradních dílů. To znamená, že obchodník povinný k dani nemůže mít prospěch z režimu DPH.

Soudní dvůr této argumentaci nepřisvědčil a při kvalifikaci použitého zboží upřednostnil možnost dalšího využití a zachování funkčnosti použité součástky, na rozdíl od použitelnosti celého vozidla. Vyšel přitom mimo jiné ze zásad opětovného použití a využití odpadu vozidel dle směrnice o vozidlech s ukončenou životností,⁸⁰ zejména ze základní zásady uvedené v bodě 5 směrnice.⁸¹ Případné praktické obtíže při uplatňování režimu DPH (např. řešení tzv. ziskové přírážky) nemohou podle Soudního dvora odůvodnit vynětí určitých kategorií obchodníků povinných k dani z tohoto režimu.⁸²

C-282/15 (*Queisser Pharma*): Volné uvážení vnitrostátního orgánu k posouzení bezpečnosti potravin

V rozsudku ve věci C-282/15 (*Queisser Pharma*)⁸³ Soudní dvůr objasnil vztah mezi obecnou unijní regulací bezpečnosti potravin a mírou uvážení, která svědčí členskými státy, aby přijímaly opatření za účelem ochrany spotřebitelů, nejsou-li zřejmé důsledky konzumace některých potravin. Konkrétním předmětem posouzení byla německá úprava obecného zákazu výroby a prodeje potravinových doplňků obsahujících mimo jiné aminokyseliny. Obohacování potravin o aminokyseliny představuje podle německé vlády riziko pro zdraví, avšak současné vědecké poznatky jsou neúplné a ještě neumožňují definitivní zhodnocení takových rizik.

Přestože neexistuje specifická unijní úprava, která by na tuto oblast dopadala, uplatní se podle Soudního dvora obecná pravidla unijního potravinového práva.

⁷⁹ Použitým zbožím je podle tohoto ustanovení movitý hmotný majetek, který je vhodný k dalšímu použití v daném stavu nebo po opravě, kromě uměleckých děl, sběratelských předmětů nebo starožitností a kromě drahých kovů a drahokamů, jak jsou vymezeny členskými státy.

⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností (Úř. věst. 2000, L 269, s. 34 - 43).

⁸¹ Bod 5 odůvodnění směrnice o vozidlech s ukončenou životností uvádí, že existuje základní zásada, podle které by měl být odpad opětovně používán a využíván a přednost má být dána opětovnému použití a recyklaci. Bod 14 odůvodnění této směrnice stanoví nezbytnost podpory rozvoje trhu s recyklovacími materiály.

⁸² Bod 42.

⁸³ Rozsudek ze dne 18. 1. 2017 *Sjelle Autogenbrug* (C-471/15, ECLI:EU:C:2017:20).

Vnitrostátní opatření proto musí být v souladu s obecným rámcem upraveným v uvedených ustanoveních nařízení č. 178/2002, které vychází zejména ze zásady analýzy rizika upravené v čl. 6 nařízení a zásady předběžné opatrnosti upravené v čl. 7 nařízení. Tyto obecné zásady jsou použitelné pro bezpečnost potravin a krmiv na úrovni Unie i na vnitrostátní úrovni ve smyslu ust. čl. 4 odst. 2 nařízení, který stanoví, že obecné zásady stanovené v článcích 5 až 10 tohoto nařízení tvoří obecný horizontální rámec, který je třeba dodržovat při přijímání opatření.

Konečné posouzení, zda tomu tak je i v případě sporné německé úpravy, ponechal Soudní dvůr z důvodu nedostatku podrobných informací na vnitrostátním soudu. Ve vztahu k legitimitě důvodů opatření i jeho přiměřenosti však poskytl předkládajícímu soudu řadu vodítek. Provedená analýza rizik by se především neměla vztahovat jen k určitým aminokyselinám, je-li rozsah opatření širší, a výjimky zákazu by neměly být udělovány na určitou dobu v případě, že nebyla škodlivost látky prokázána.⁸⁴

Závěry Soudního dvora nejsou překvapivé, ale bylo by přínosné je zasadit do širšího kontextu přijímání obdobných ochranných opatření na úrovni členských států. K tomu brzy poskytnete příležitost rozsudek ve věci **C-111/16 (*Fidenato a další*)**, která se týká předběžných otázek podaných v řízení o žalobě proti sankci uložené italskému zemědělci. Ten v rozporu s vnitrostátním zákazem pěstoval geneticky modifikovanou kukuřici MON 810 a nyní rozumně namítá, že je italský zákaz v rozporu s unijní úpravou. Předběžné otázky mají značný precedenční potenciál vyjasnit možnost států přijmout ochranné opatření za situace, kdy bylo možné nebezpečí odborně posouzeno EFSA na unijní úrovni. Každým dnem lze očekávat stanovisko generálního advokáta, rozsudek by měl být vydán koncem roku.

Z řízení o porušení povinnosti zaslouží pozornost rozsudek ve věci **C-563/15 (*Komise v. Španělsko*)**,⁸⁵ ve kterém Soudní dvůr vytkl Španělsku porušení čl. 13 a 15 směrnice o odpadech⁸⁶ (povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí; odpovědnost za nakládání s odpady) ve vztahu k černým skládkám odpadů v několika desítkách lokalit. Jedná se o případ, který Komise začala řešit již v roce 2005 a který se původně vztahoval na více než 250 skládek. Soudní dvůr především přisvědčil Komisi, že čl. 13 nestanoví přesná opatření, která musí členské státy provést, je však závazný co do výsledku, kterého je třeba dosáhnout. Podle rozsudku ve věci **C-160/16 (*Komise v. Řecko*)**⁸⁷ porušilo Řecko povinnosti

⁸⁴ Viz body 61 - 68.

⁸⁵ Rozsudek ze dne 15. 3. 2017 *Komise v. Španělsko* (C-563/15, ECLI:EU:C:2017:210).

⁸⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3 - 30).

⁸⁷ Rozsudek ze dne 2. 3. 2017 *Komise v. Řecko* (C-160/16, ECLI:EU:C:2017:161).

vyplývající z čl. 5 odst. 2 směrnice o energetické náročnosti budov,⁸⁸ neboť neoznámilo Komisi vstupní údaje a výsledky výpočtů nákladově optimální úrovně minimálních požadavků na energetickou náročnost za použití srovnávacího metodického rámce vypracovaného Komisí. Řecko neúspěšně poukazovalo na obtíže se shromážděním dat a včasným provedením požadovaných výpočtů. Stručnou zmínku zasluhuje také rozsudek ve věci C-128/15 (Španělsko v. Rada),⁸⁹ ve kterém soudní dvůr potvrdil, že Radě svědčí široké meze prostoru pro uvážení při stanovení kvót odlovu mořských ryb v souladu se zásadou předběžné opatrnosti.

Dedikace: Tento článek vznikl na Masarykově univerzitě jako součást zpracování teoretických východisek v rámci projektu Soudní ochrana dotčené veřejnosti v teorii a v praxi (č. 56645, reg. 1343/2016) podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT.

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

⁸⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (Úř. věst. 2010, L 153, s. 13 - 35).

⁸⁹ Rozsudek ze dne 11. 1. 2017 Španělsko v. Rada (C-128/15, ECLI:EU:C:2017:3).

WHY A BULL IS NOT A SEAL: EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE AND PROTECTION OF THE ENVIRONMENT (COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION)

Abstract

This article analyses case law of the Court of Justice (CJEU) with particular interest in the European citizens' initiative (ECI) which allows EU citizens to participate directly in the development of EU policies, by calling on the European Commission to make a legislative proposal (judgments of the Tribunal T-646/13, T-450/12, T-44/14, T-529/13). It concludes that the ECI attracts considerable attention in the field of environmental protection. However, many initiatives have been restricted from the race for votes in the early phase of registration and even those few successful have not attained their goal, i.e. a new legal regulation. Furthermore, the article provides a brief commentary on recent cases concerning access to information in environmental matters (T-189/14), identification of substances of very high concern (C-324/15 P), exclusion of CO₂ used in the production of precipitated calcium carbonate in the greenhouse gas emission allowance trading (C-460/15), surrender of unused allowances (C-321/15) or interpretation of hydropower in context of energy produced in a small-scale hydropower plant located at the point of discharge of industrial waste water from another plant (C-4/16).

Key words:

Court of Justice, case law, European citizens' initiative, emission trading scheme.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**K ODVODŮM ZA VYNĚTÍ ZE ZEMĚDĚLSKÉHO
PŮDNÍHO FONDU A K VLASTNICTVÍ ODPADU***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky (dále jen „Ústava“).¹ Základní strukturu, organizaci a řízení před Ústavním soudem upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), který v souladu s čl. 88 odst. 1 Ústavy stanoví, „*kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.*“ Podrobnosti pak upravují vnitřní předpisy Ústavního soudu.²

Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.³

Ústavní soud se ve své judikatorní činnosti dotýká i pramenů tvořících právo životního prostředí a související právní oblasti.⁴ Děje se tak zejména v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí (v rámci přezkumu jejich ústavnosti),⁵ ale také (a to nepochybně častěji) v rámci řízení o jednotlivých ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím či jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv

¹ Čl. 83 až 89 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

² Např. Organizační řád (rozhodnutí předsedy Ústavního soudu č. Org. 21/14 ze dne 25. 3. 2014), Bezpečnostní a návštěvní řád (rozhodnutí předsedy Ústavního soudu č. Org. 43/15 ze dne 16. 9. 2015) nebo Knihovní řád (rozhodnutí předsedy Ústavního soudu č. Org. 16/10 ze dne 22. 4. 2010).

³ Bližší informace lze nalézt na webových stránkách Ústavního soudu (<http://www.usoud.cz/>).

⁴ Veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

⁵ § 64 až § 71 zákona č. 182/1993 Sb.

a svobod.⁶ Ústavní soud přitom rozhoduje v plénu⁷, v senátu⁸ nebo prostřednictvím soudce zpravodaje.⁹

Vzhledem k tomu, že v časopise České právo životního prostředí dosud nebyla judikatura Ústavního soudu věnována trvalá pozornost (až na výjimky týkající se zejména aktivní legitimity spolků k přezkumu územních plánů¹⁰ nebo přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí¹¹), bude v této rubrice pravidelně představována aktuální judikatura Ústavního soudu týkající se práva životního prostředí a souvisejících právních oblastí.

V tomto příspěvku se zaměřím na dva nálezy Ústavního soudu vydané v roce 2016, které mohou posloužit jako příklad odlišných řízení před touto soudní instancí. Jako příklad řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu v rámci přezkumu jeho ústavnosti může posloužit nálezný sp. zn. Pl. ÚS 30/15 ze dne 15. 3. 2016, který se týká právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu.¹² Ústavní soud se v něm zabýval návrhem skupiny senátorů na zrušení části zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, která se týká výjimky z povinnosti platit odvody za odnětí ze zemědělského půdního fondu. Příkladem řízení o ústavní stížnosti může být nálezný sp. zn. III. ÚS 3698/15 ze dne 29. 11. 2016, ve kterém se tento soud zabýval právní úpravou na úseku odpadového hospodářství a konkrétně problematikou vlastnictví odpadu, když aplikoval příslušná ustanovení (zejména § 3, § 12 a § 14) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dál jen „zákon o odpadech“).¹³

⁶ § 72 až § 84 zákona č. 182/1993 Sb.

⁷ § 11 až § 14 zákona č. 182/1993 Sb., ve spojení s rozhodnutím pléna Ústavního soudu o atractioni působnosti č. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014.

⁸ § 15 až § 24 zákona č. 182/1993 Sb., ve spojení s rozhodnutím pléna Ústavního soudu o ustavení senátů č. Org. 60/15 ze dne 8. 12. 2015.

⁹ § 43 zákona č. 182/1993 Sb.

¹⁰ Blíže srov. STEJSKAL, V. Přezkum aktivní legitimity v souladu s ust. § 101a s.ř.s. z hlediska materiálního pohledu na věc. České právo životního prostředí, č. 2/2016 (40), s. 74-78. STEJSKAL, V. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimitu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. České právo životního prostředí, č. 1/2014 (35), s. 69-81 nebo STEJSKAL, V. Aktivní legitimita občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. České právo životního prostředí, č. 2/2014 (36), s. 149-154.

¹¹ Blíže srov. VÍCHA, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí, č. 1/2005 (15), s. 116-119.

¹² K této problematice blíže srov. např. DAMOHORSKÝ, M. Ochrana půdy v právu. České právo životního prostředí, č. 4/2016 (42), s. 8-20.

¹³ K této problematice blíže srov. např. JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 12. 2005. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, nebo MALČEKOVÁ, H., ŠÍMEK, V. *Průvodce odpadovým hospodářstvím*. Praha: Linde Praha, a. s., 2014.

K odvodům za vynětí ze zemědělského půdního fondu

Nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 30/15** ze dne 15. 3. 2016 zamítlo plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Jaromír Jirsa) návrh skupiny 38 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., ve slovech „ve vlastnictví státu“. Napadené ustanovení bylo do zákona o ochraně zemědělského půdního fondu začleněno novelou zákonem č. 41/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015. Jeho protiústavnost spatřovali navrhovatelé v tom, že zakládá výjimku z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací, která se ovšem vztahuje výhradně na komunikace ve vlastnictví státu, tedy pojmově na dálnice a silnice I. třídy. Zachovává naopak povinnost platit odvody pro pozemní komunikace II. a III. třídy ve vlastnictví krajů a místní komunikace ve vlastnictví obcí, byť podléhají totožné úpravě, slouží stejnému účelu a z pohledu veřejného zájmu se těší témuž postavení.

Podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu platí, že osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto zákonu. Navrhovatelé byli přesvědčeni o rozporu napadeného ustanovení s principem rovnosti a zákazem diskriminace podle čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny; představuje podle nich rovněž zásah do ochrany vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, přičemž v případě pozemních komunikací jde o majetek ve smyslu odst. 2 téhož ustanovení, jehož vlastnictví je vyhrazeno zákonem. Navrhovatelé zdůrazňovali, že neusilují o obecné osvobození od placení odvodů pro veškeré stavby pozemních komunikací – konkrétně účelové komunikace pravidelně neslouží veřejnému, nýbrž soukromému zájmu; navrhovali proto odklad vykonatelnosti zrušujícího nálezu tak, aby měl zákonodárce prostor k přijetí úpravy souladné s ústavním pořádkem.

Ústavní soud dospěl k závěru, že konkrétnímu zkoumání, zda v důsledku napadeného ustanovení dochází k porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. ochrany vlastnického práva a míry jeho omezení ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny brání jiný závažný zájem, a sice závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství podle čl. 7 Ústavy. Interpretací tohoto klíčového ustanovení Ústavy z hlediska ochrany životního prostředí se přitom Ústavní soud zabýval v několika dřívějších nálezech.¹⁴

¹⁴ Např. v nálezu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06 dospěl Ústavní soud k závěru, že omezení vlastnického práva podle § 60 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, spočívající v povinnosti vlastníků pozemků umožnit v nezbytném rozsahu vstup a vjezd na své pozemky, ob stojí při poměřování kolidujících základních práv či veřejných statků. Vyložil, že ochrana životního prostředí

Pokud by Ústavní soud napadené ustanovení ve slovech „ve vlastnictví státu“ zrušil, fakticky by podstatným způsobem rozšířil okruh výjimek z placení odvodů z pozemních komunikací ve vlastnictví státu na veškeré pozemní komunikace, jak ve vlastnictví krajů či obcí, tak ve vlastnictví soukromých osob. Znamenalo by to v konečném důsledku mj. osvobození od placení odvodů pro účelové komunikace, které slouží vlastníkům přilehlých nemovitostí, jako jsou např. kancelářské budovy, obchodní centra a jiné objekty sloužící k podnikání, či na veřejně nepřístupné účelové komunikace, třeba odstavné či parkovací plochy, které se nacházejí v uzavřených areálech a podléhají využití podle rozhodnutí vlastníka.

Tento důsledek případného vyhovění návrhu by nebylo podle Ústavního soudu možné napravit prostým odkladem vykonatelnosti zrušujícího nálezu ve smyslu § 70 odst. 1 ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, aby měl zákonodárce prostor k přijetí nové ústavně konformní úpravy. Byť by totiž Ústavní soud mohl vykonatelnost nálezu odložit a potřebný časový prostor zákonodárci vytvořit, nemohl by předjímat a ovlivnit, že by zákonodárce tuto možnost skutečně využil a v mezidobí přijal úpravu novou – takovou, která by byla souladná s ústavním pořádkem, včetně čl. 7 Ústavy a tam zakotveného závazku státu při ochraně přírodního bohatství. Ústavní soud ze své pozice (výhradně) negativního zákonodárce nemá jakékoli prostředky k zajištění, že dojde k přijetí odpovídající nové právní úpravy, přičemž případné nepřijetí by vyústilo v právní stav, který by se ostře přičil ochraně životního prostředí a přírodního bohatství.¹⁵

Vyhovění návrhu by podle Ústavního soudu představovalo „významný zásah do základního poslání zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, stavicího na tom, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 věta první zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Podle věty druhé téhož ustanovení jsou jeho ochrana, zvelebování a racionální využívání činnostmi, kterými je zajišťována ochrana

dí, jejímž nedílným komponentem je provoz a údržba vodních děl, je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. V nálezu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, zdůraznil, že stát si vytkl za cíl chránit přírodní bohatství, přičemž závažnost této ochrany je podtržena tím, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě. V nálezu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, se Ústavní soud, vycházející z premisy, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, a v návaznosti na závěry nálezu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, zabýval rozlišením pojmů základních práv a svobod a veřejných statků. Konstatoval, že veřejným statkem se určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy jej není možné pojmově, věcně i právně rozložit na části a ty přiřadit jednotlivcům jako podily; nevykazuje prvek distributivnosti.

¹⁵ Bod 35 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/15.

a zlepšování životního prostředí, čímž zákon významně přispívá k plnění závazku státu na úseku ochrany přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, ve svém důsledku by jednal v rozporu s požadavkem čl. 7 Ústavy, a rovněž se svým základním úkolem a postavením soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).¹⁶

Závěrem se Ústavní soud vyjádřil k právní povaze odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Ty sice pojmově nepředstavují peněžitě plnění s charakterem daně, převážná část výnosu z nich ve výši 55 % je nicméně příjmem státního rozpočtu. V tomto ohledu je na odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu třeba nahlížet jako na fiskální příjem a napadenou právní úpravu jako na součást *privilegia fisci* (rozpočtových výsad), tedy prostoru vyznačujícího se zvýšenou diskrecí státu při utváření vlastního hospodaření, ohledně kterého je Ústavní soud povolán postupovat velmi zdrženlivě a zasahovat do něj pouze při závažných důvodech k takovému postupu. Mimoto se jedná o prostředky, které by byl stát v podstatné části v konečném důsledku povinen hradit sám sobě.

Ústavní soud v tomto směru poukázal na modifikovaný test proporcionality ve smyslu vyloučení extrémní disproporcionality, který se stal součástí konstantní judikatury Ústavního soudu na úseku přezkumu ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příj. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky, jakož i peněžitých sankcí.¹⁷ Vzhledem k výše vyslovenému nicméně nebyly dány podmínky pro jeho aplikaci na projednávanou věc.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve slovech „ve vlastnictví státu“ a návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl. K výroku i odůvodnění nálezu uplatnil postupem podle § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko soudce David Uhlíř.¹⁸

¹⁶ Bod 31 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/15.

¹⁷ Blíže srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (187/2015 Sb.), ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (181/2009 Sb., N 89/53 SbNU 125), nebo ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (512/2004 Sb., N 113/34 SbNU 165).

¹⁸ Soudce David Uhlíř měl za to, že napadené ustanovení mělo být jako protiústavní zrušeno, neboť „zakládá nerovnost mezi státem a ostatními subjekty pokud se týká obsahu a ochrany jejich vlastnického práva. Toto zákonné ustanovení zvýhodňuje stát oproti ostatním subjektům, jelikož stát jako vlastník staveb pozemních komunikací vyjímá z obecné povinnosti k odvodům za půdu trvale odňatou ze zemědělského půdního fondu, zatímco kraje a obce jako vlastníky pozemních komunikací II. a III. třídy touto povinností stíhá.“ V posuzované věci považoval za podstatné, že „privilegované postavení státu nevede jen k tomu, že je zvýhodněn ve vztahu k ostatním subjektům vlastnického práva, které jsou stíhány povinností odvodů, ale zejména k tomu, že v důsledku jeho privilegovaného postavení jsou znevýhodněni příjemci odvodů, tedy obce a Státní fond životního prostředí.“ Stanovení odvodů za odnětí zemědělské půdy má podle něj i ten význam, že „zdaňuje negativní externalitu (náklady na eko-

K vlastnictví odpadu

V nálezu sp. zn. **III. ÚS 3698/15** ze dne 29. 11. 2016 Ústavní soud (III. senát, soudcem zpravodajem byl Josef Fiala) vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelky společnosti GLUTTON, a. s. a zrušil usnesení Nejvyššího soudu¹⁹ a výroky I. a II. rozsudku Krajského soudu v Brně²⁰, neboť jimi bylo porušeno její právo na soudní ochranu a právo na ochranu vlastnictví.

Podstatu řízení před obecnými soudy tvořil spor, který vznikl v souvislosti s výstavbou supermarketu INTERSPAR Brno-Cejl na místě bývalého průmyslového objektu zakoupeného společností SPAR Česká obchodní společnost s. r. o. Při demolici tohoto objektu vznikl odpad, jenž nebyl umístěn na skládku, ale na pozemky ve vlastnictví stěžovatelky (v řízení před obecnými soudy žalobkyně) a vznikl tak spor o to, kdo je vlastníkem tohoto odpadu. Zatímco Městský soud v Brně dospěl k závěru, že vlastníkem odpadu je společnost SPAR, Krajský soud v Brně jako odvolací soud pasivní legitimaci této společnosti vyloučil z důvodu, že tato není původcem odpadu. Dovolací soud pak neměl pochybnost o tom, že tato společnost není vlastníkem věci tvořících odpad, přičemž tento závěr učinil na základě smluvních vztahů mezi vedlejšími účastníky a uvedl, že součástí smluvních závazků mezi společností SPAR a společností IMOS Brno, a. s. byl i obsahový převod vlastnického práva ke vzniklému odpadu, o jehož využití společnost SPAR nadále zájem neměla. Stěžovatelka se poté obrátila na Ústavní soud, porušení svých základních práv spatřovala v odmítnutí pasivní legitimace společnosti SPAR jakožto vlastníka odpadu, jehož prostřednictvím podle ní došlo k neoprávněnému zásahu do jejího vlastnického práva.

Ústavní soud nejprve zkoumal splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností.

nomickou činnost stavebníků nesené celou společností v podobě zhoršení životního prostředí). Zproštění státu povinnosti podílet se ve vyčíslitelné míře na negativní externalitě vede i ke zkrácení základních informací pro rozhodování státu o tom, zda a v jaké podobě kterou stavbu budovat. Respektování zásady rovného obsahu vlastnického práva má tak význam i pro zodpovědné ekonomické rozhodování. To, že privilegované postavení státu jako vlastníka vede k neekonomickému jednání, bylo již v našich nedávných dějinách experimentálně ověřeno dostatečně.“ Soudce Uhlíř dále ve svém odlišném stanovisku uvedl, že „v posuzované věci stojí proti sobě vládou a zákonodárcem prosazovaný zájem na urychlení výstavby strategických páteřních komunikací a ústavní zásada rovnosti obsahu vlastnického práva, zaručená čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny. Zájem na urychlení výstavby čehokoliv nepatří zpravidla mezi základní práva a svobody, takže obvyklý test proporcionality formulovaný Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 4/94 není na místě aplikovat. Spíše byla na místě prostá úvaha, zda tento deklarovaný zájem ve spojení se skutečností, že sporná právní úprava se pohybuje v oblasti privilegia fiscí, může být důvodem pro akceptování privilegovaného postavení státu jako vlastníka určitého typu komunikací.“

¹⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2015 č. j. 22 Cdo 2220/2013-613.

²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2013 č. j. 49 Co 202/2011-544.

Ústavní soud byl proto k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka byla právně zastoupena (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu), a ústavní stížnost byla přípustná též z toho důvodu, že stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). V průběhu řízení oznámil soudce zpravodaj, že se cítí být podjatým, protože pro právního zástupce stěžovatelky na počátku roku 2011 zpracoval odborné stanovisko (v obecné rovině, bez identifikace dotčených subjektů), které bylo založeno do spisu městského soudu (což zjistil až při studiu tohoto spisu). Usnesením ze dne 26. 10. 2016 č. j. III. ÚS 3698/15-57 však čtvrtý senát Ústavního soudu rozhodl, že soudce zpravodaj není vyloučen z projednávání a rozhodování této věci.

Ústavní soud následně dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Krajský soud a následně též Nejvyšší soud se podle názoru Ústavního soudu při posuzování žalobního návrhu dopustily neakceptovatelné „libovůle“ spočívající v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy a v neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž byl v soudní praxi respektován a který odpovídal všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání využitelného právního institutu, což jsou vady, jež mají za následek porušení ústavnosti, v tomto případě porušení práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na ochranu vlastnického práva garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud se zabýval způsoby nabytí vlastnického práva a uvedl, že mezi ně tradičně řadí i separace (oddělení, nerozhodno, zda k němu dochází samovolně či jednáním osoby, příp. jinou právní skutečností) takové části dosud jednotné věci, čímž vzniká nová věc v právním smyslu; od tohoto okamžiku vzniká i vlastnické právo k takto nově vzniklé věci. Vlastníkem oddělené nové věci se pak stává vlastník věci, jehož byla do té doby součástí, ledaže by (na základě relevantní právní skutečnosti) se jím stala jiná osoba (srov. postavení vlastníka pozemku obdařeného plodem ze sousedova stromu, ususfruktuáře, pachtýře, na rozdíl od usuáře, nájemce). Z tohoto pohledu Ústavní soud uzavřel, že **vlastníkem movitých věcí vznikajících při demolici budovy je původní vlastník budovy, neboť prováděním demoličních prací dochází k separaci dosavadních součástí budovy (stavebního materiálu). Podobně je vlastníkem movitých věcí vznikajících při skrývce zemin z pozemku vlastník tohoto pozemku, prováděním skrývky dochází k oddělení dosavadních součástí zemského povrchu (rostlin, hlíny, kamení, hornin a nerostů aj.). Je-li takto separovaná movitá věc věcí, které se osoba zbavuje nebo má úmysl se jí zbavit, je odpadem (viz § 3 odst. 1 zákona o odpadech).**²¹

S ohledem na předmět ústavní stížnosti se Ústavní soud zaměřil na možné vlastnické dispozice s odpadem, v tomto případě na odvozené nabytí vlastnického

²¹ Bod 25 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3698/15.

práva k odpadu na základě smlouvy. Ty se řídí především obecnými předpisy o nabývání vlastnického práva (zejména soukromoprávními), jejichž právní následky mohou být (s ohledem na specifický předmět) modifikovány speciálními předpisy. Bez ohledu na skutečnost, zda smlouva o převodu vlastnického práva má podle relevantního stavu právní úpravy translační či obligační účinky, zůstává smlouva základní právní skutečností, na jejímž základě může dojít k převodu vlastnického práva. Kterýkoliv smluvní typ využitelný k převodu vlastnického práva musí naplňovat obecné předpoklady pro vznik, platnost a účinnost smlouvy, jakož i příznačné náležitosti pro příslušný typ (*emptio venditio, donatio* ...). V této souvislosti Ústavní soud připomněl jednu ze základních soukromoprávních zásad, a to zásadu autonomie vůle. Tato zásada je výrazem svobody jednotlivce v soukromoprávní sféře. Její uplatnění bývá koncentrováno do čtyř základních sfér: rozhodnutí o uskutečnění právního jednání, výběr adresáta právního jednání, vytváření obsahu právního jednání (s odrazem na evoluci a obsah právního poměru) a výběr formy právního jednání. Ústavní soud též připomenul, že autonomie vůle nepředstavuje bezbřehou kategorii, že má – logicky – svoje meze a limity (viz čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny), jež plynou z různých právních instrumentů. Svobodná volba uskutečnit právní jednání je limitována např. smluvním přímusem (zákonným, dobrovolným), volba adresáta právního jednání je určována zpravidla vymezením kvalitativních požadavků na adresáta takového jednání, typicky na druhou smluvní stranu, obsah a forma právního jednání jsou ovlivněny kogentními normami.²²

V návaznosti na připomínanou zásadu autonomie vůle odkázal Ústavní soud na svoji dřívější judikaturu, ve které respektoval princip priority výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy (jde o projev zásady *potius valeat actus quam pereat*); přitom jde o princip, který odpovídá povaze soukromoprávních vztahů. Ústavní soud tak činil i v období, kdy tento princip nebyl výslovně upraven (tj. i v době uzavírání smluv mezi společností SPAR a vedlejšími účastníky), nicméně jeho platnost Ústavní soud dovozoval²³; *de lege lata* je výslovně vyjádřen v § 574 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.) Nicméně, ani s využitím tohoto principu nelze napravit veškeré vady právního jednání. K tomu např. Ústavní soud uvedl, že „[z]ávěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu“, a dále zdůraznil, že „[v] soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má automaticky za následek absolutní neplatnost právního úkonu. Smyslem ochrany

²² Bod 26 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3698/15.

²³ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2005 sp. zn. I. ÚS 625/03 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1783/11.

legality v soukromoprávní sféře není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana soukromoprávních vztahů, tedy především ochrana smluvních vztahů podle zásady „pacta sunt servanda“ (smlouvy se musí dodržovat).²⁴ Z těchto závěrů plyne pravidlo, že nikoliv každý právní úkon, jenž se jeví protiprávním, stíhá sankce neplatnosti. Tuto otázku pak (z povahy věci) nelze řešit jinak než na základě poměrování hodnot, které má zákon chránit. Takovými hodnotami jsou buď veřejný pořádek, anebo ochrana účastníků právního styku, na straně jedné, a svobodná vůle jedince, která by byla závěrem o neplatnosti právního úkonu zasažena, na straně druhé, a to za použití testu proporcionality.²⁵

Ústavní soud dále odkázal na ustanovení § 12 zákona o odpadech, které upravuje povinnosti při nakládání s odpady a výslovně umožňuje převést vlastnické právo k odpadu pouze na fyzické či právnické osoby oprávněné k podnikání, které jsou buď provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu nebo jsou provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech; v jiných případech k převodu vlastnického práva nedojde. Jinými slovy, smlouvy o převodu vlastnického práva k odpadu, uzavřené s osobami, které do uvedené množiny nepatří, jsou podle Ústavního soudu absolutně neplatné. Citované ustanovení § 12 zákona o odpadech považoval Ústavní soud za **legitimní omezení dispozičního oprávnění vlastníka odpadu, kterým se určuje množina subjektů, s nimiž může být uzavřena smlouva o převodu vlastnického práva k odpadu. Jde o omezení, jež vyhovuje všem třem krokům testu proporcionality, protože je způsobilé dosáhnout svého účelu či cíle (typicky ochrana životního prostředí), je intervenčně minimální a omezení části vlastnického práva je ústavně konformní (čl. 11 odst. 3 věta první Listiny).**²⁶

Na těchto základech pak Ústavní soud, shodně s Krajským soudem v Brně, považoval za vlastníka odpadu společnost SPAR (uzavřené smlouvy o převodu vlastnického práva k odpadu na osoby nepatřící do množiny osob, které jsou oprávněny k převzetí odpadu do svého vlastnictví, jsou pro rozpor se zákonem absolutně neplatné, na jejich základě nemohl být realizován převod vlastnického práva; strany takových smluv by mohly zajišťovat nakládání s odpadem jménem a na účet jeho vlastníka), tudíž této společnosti svědčila pasivní legitimace ve vedeném sporu. Proto pokud odvolací ani dovolací soud nerespektovaly postavení spol. SPAR jako pasivně legitimované ve sporu (žalované), porušily právo stěžovatelky na soudní ochranu.

Ústavní soud závěrem považoval za tzv. kvalifikovanou vadu i posun v náhledu Nejvyššího soudu v posouzení protiprávnosti (neoprávněnosti) zásahu

²⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. III. ÚS 798/15 s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2005 sp. zn. II. ÚS 87/04.

²⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2007 sp. zn. I. ÚS 557/05.

²⁶ Bod 29 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3698/15.

do vlastnického práva. Podle ustálené soudní praxe byla tato protiprávnost dána užíváním pozemku bez právního důvodu. Podle názoru Ústavního soudu je notorieta, že taková situace může nastat nejen na základě protiprávního jednání takového uživatele, ale i na základě „jednání“ osoby nezpůsobilé protiprávně jednat, či na základě jednání třetí osoby, a konečně i na základě objektivní právní skutečnosti, např. působením přírodních sil.

Ústavní soud proto stěžovatelčině ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Věc byla vrácena ke Krajskému soudu v Brně, který je v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu, vysloveném v tomto nálezu.

O autorovi:

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

FEES FOR THE EXEMPTION OF AGRICULTURAL LAND AND OWNERSHIP OF WASTE (COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC)

Abstract

The paper presents the status and organization of the Constitutional Court of the Czech Republic and its relation to the assessment of legislation in the field of environmental protection. The author presents current developments in the case law of the Constitutional Court on the example of two judgments handed down in 2016. The author focuses on the judgment of the Constitutional Court No. Pl. ÚS 30/15 dated March 15, 2016 and the judgment No. III. ÚS 3698/15 dated November 25, 2016. In the first judgment, the Constitutional Court dealt with the proposal of Senators of the Parliament of the Czech Republic to annul part of the Act No. 334/1992 Coll., on protection of agricultural land, which concerns exemptions from the obligation to pay fees for the exemption of agricultural land. The Constitutional Court did not grant these proposal, referring to Art. 7 of the Czech Constitution and there anchored the state's obligation to protect the natural wealth. In the second judgment, the Constitutional Court considered legislation in the field of waste management and specifically the issue of ownership of the waste. The Court applied the relevant provisions (in particular § 3, § 12 and § 14) of the Act no. 185/2001 Coll., on waste and amending certain other laws (Waste Act).



Z JUDIKATURY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ**NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD PŘICHÁZÍ SE ZAČÁTKEM
NOVÉHO ROKU 2017 SE SVOJÍ E-SBÍRKOU****Tisková informace**

Nejvyšší správní soud od nového roku přichází se zásadní změnou ve způsobu poskytování Sbírkou rozhodnutí NSS. Z důvodu lepšího zpřístupnění judikatury své i krajských soudů široké veřejnosti nahrazuje dosud tištěnou sbírku elektronickou podobou. Ta bude nadále vycházet v měsíčním intervalu, k dispozici v elektronické podobě je zveřejněn i celý archiv od roku 2003, kdy soud zahájil svou činnost a začal vydávat i Sbíрку rozhodnutí.

Sbírka rozhodnutí byla dosud vydávána v nakladatelství Wolters Kluwer, a to pravidelně jednou měsíčně v tištěné podobě, a za úplaty poskytována předplatitelům. Elektronicky soud uveřejňoval s časovým odstupem jen část sbírky, v podobě tzv. právních vět.

Každý zájemce jak z odborné, tak i laické veřejnosti má od této chvíle možnost na webových stránkách soudu ve Sbírce v celém rozsahu a zcela bezplatně vyhledávat uveřejněná rozhodnutí, případně je volně stahovat k dalšímu použití. Zájemci z řad pravidelných uživatelů judikatury správních soudů se mohou přihlásit k odběru nových čísel sbírky na zvolenou e-mailovou adresu. Nový přístup podstatně zkrátí i dobu od schválení vybraných rozhodnutí k uveřejnění plénum soudu k jejich zpřístupnění. Lze očekávat, že k publikaci dojde vždy ještě v témže kalendářním měsíci.

„Jsem přesvědčen, že prvním předpokladem pro dodržování práva ve společnosti je jeho obecná dostupnost pro každého bez zbytečných omezení. Stejně tak je důležité, aby se mohl každý seznámit se soudními rozhodnutími, v nichž se právo aplikuje a interpretuje v konkrétních případech, a ve vlastní životní situaci se tak mohl poučit. Jestliže zákon ukládá Nejvyššímu správnímu soudu ke splnění jeho funkce vrcholného soudu v oblasti správního soudnictví mimo jiné vydávání Sbírkou rozhodnutí, sleduje tím jistě zájem na co nejširším zpřístupňování zaujatých právních názorů veřejnosti. Poskytování Sbírkou v elektronické podobě v nejkratším možném čase od schválení publikace všem zájemcům bez dalších omezení považuji za naplňování toho zájmu,“ dodal předseda soudu Josef Baxa.

Vydávání Sbírkou rozhodnutí je zákonnou povinností Nejvyššího správního soudu vycházející z § 22 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Je důležitým

nástrojem pro plnění základní funkce soudu, tedy sjednocovat soudní rozhodování ve správním soudnictví a působit v tomto směru i na správní praxi. Ve Sbírce se po diskusi v redakční radě, proběhlém vnitřním a vnějším připomínkovém řízení a konečném projednání v plénu soudu uveřejňují vybraná rozhodnutí, stanoviska či zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví a usnesení zvláštního senátu rozhodujícího podle zákona č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů.

O významu Sbírky svědčí i to, že od roku 2003 do konce roku 2016 v ní bylo uveřejněno celkem 3496 vybraných rozhodnutí zpracovaných do podoby tzv. judikátů, tedy opatřených právní větou a upraveným (zkráceným) odůvodněním z celkového počtu více než sto tisíce vydaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů působících ve správním soudnictví.

Novou podobu Sbírky naleznete na <http://sbirka.nssoud.cz>

Sylva Dostálová

tisková mluvčí Nejvyššího správního soudu

THE NEW E-DATABASE OF THE DECISIONS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Summary

The Supreme Administrative Court of the Czech Republic, seated in Brno, is the highest judicial authority in matters falling within the competence of administrative courts. The principal instrument for achieving this objective is the cassation complaint: the Supreme Administrative Court is entitled to hear cassation complaints challenging final decisions of regional courts in matters of administrative justice, in which complainants seek the annulment of an administrative decision. On the webpage <http://sbirka.nssoud.cz/> is the new database of decisions of The Supreme Administrative Court.



SPOLEK NEMĚL PRÁVO NA ÚČAST V ŘÍZENÍ O ULOŽENÍ POKUTY ZA SPRÁVNÍ DELIKT SPRÁVY NÁRODNÍHO PARKU A CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI ŠUMAVA

K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2017, sp. zn. 7 As 311/2016.

Kdo se orientuje v prostředí práva životního prostředí, ví dobře, že jednou z nejzávažnějších a dlouhodobě nejdiskutovanějších otázek je účast veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí. Obvykle jde o problematiku účasti spolků naplňujících znaky a postavení tzv. dotčené veřejnosti ve správních řízeních. To ostatně garantuje i Aarhusská úmluva (č.124/2004 Sb.m.s.). Aktuálně máme k dispozici rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týká nikoliv klasické účasti spolků ve správních řízeních zahajovaných na žádost, ve kterých se rozhoduje obvykle o povolení nějakého projektu, nýbrž případ, kdy se spolek domáhal účasti v řízení o správním deliktu.

Nejvyšší správní soud zamítl dne 28.března 2017 kasační stížnost spolku Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic (dále jen „spolek Hnutí DUHA“), který podal k České inspekci životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice, podnět upozorňující na kácení stromů napadených kůrovcem v některých částech Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, které způsobuje rušení zvláště chráněných druhů živočichů, například tetřeva hlušce či datlíka tříprstého. Následně se podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, spolek Hnutí DUHA domáhal účasti v tomto řízení o uložení pokuty. Za zmínku stojí, že pokuta byla Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava v řízení uložena, avšak účast spolku Hnutí DUHA v tomto řízení o pokutě odmítla jak Česká inspekce životního prostředí, tak v řízení o jeho odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí také Ministerstvo životního prostředí.¹ Spolek Hnutí DUHA se obrátil následně se žalobou k Městskému soudu v Praze,² kde neuspěl, a konečně se obrátil s kasační stížností na Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 28. března 2017 připomněl, že sice přistupuje k účasti ekologických spolků ve správních řízeních vstřícně, tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti v řízeních, při nichž mohou být skutečně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to i v situaci, kdy jde pouze o nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, jak potvrdil v rozsudku ze dne

¹ V odvolacím řízení byla nakonec uložena Správě NP a CHKO Šumava změnou prvoinstančního výroku pokuta ve výši 250.000,-Kč za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny.

² Šlo o řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016, č. j. 6 A 124/2012 – 63.

29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53: „To znamená, že občanským sdružením, která odvozují svoji účast ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, přísluší hájit pouze složky životního prostředí chráněné tímto zákonem, tedy ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny. Taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže.“

Na druhé straně však Nejvyšší správní soud upozornil, že citované ustanovení nezakládá ekologickým spolkům právo hájit zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud jasně dodal: „Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákoností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních. (...)

K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“

Ocitujme nyní klíčové pasáže z rozhodnutí NSS č. 7 As 311/2016 – 34, týkající se kasační stížnosti spolku Hnutí DUHA. Dobře osvětlují, jakým způsobem Nejvyšší správní soud vedl své úvahy při rozhodování, zda spolku přiznat či nepřiznat postavení účastníka řízení ve věci uložení sankce za správní delikt:

„.... [23] Domáhá-li se stěžovatel účastenství v řízení o uložení pokuty jinému subjektu, a odůvodňuje-li tuto svou snahu i tvrzením, že by to přispělo k naplňování zásady materiální pravdy a zamezování průtahům, domáhá se právě takové

role „**univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu**“. Ta mu však nepřísluší. Jak je zjevné ze znění vykládaného ustanovení i z právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je smyslem a účelem účasti ekologických spolků v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, hájení zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných a soukromých zájmů. Jinak řečeno, § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny pamatuje na řízení, v nichž se rozhoduje o zásahu, který je souladný pokračování s nějakým soukromým či veřejným zájmem, a smyslem účasti ekologických spolků v těchto řízeních je nabídnout odbornou a argumentační protiváhu tak, aby výsledné rozhodnutí bylo učiněno vyváženě při vědomí všech těchto zájmů a práv, tedy aby nedošlo k – mnohdy nevratnému – zásahu do přírody a krajiny jen proto, že zájem ochrany přírody a krajiny nebyl proti jinému veřejnému či soukromému zájmu dostatečně hájen.

[24] Účastenství, kterého se nyní domáhá stěžovatel, však tuto roli nepřipustně rozšiřuje, ba popírá, a to hned ve dvou ohledech. Zaprvé je třeba přisvědčit žalovanému a městskému soudu, že spojení „**při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona**“, poukazuje na prospektivní povahu řízení, jichž se mají ekologické spolky zúčastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoli o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl. Stěžovatel má tedy sice pravdu, že dostačuje i nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny; musí to však být dotčení, kterému jde ještě zabránit, nikoli dotčení, ke kterému již došlo.

[25] Zadruhé je pak třeba zdůraznit, že nepřipustnost účasti ekologických spolků v řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá nejen z toho, že se tato řízení týkají již proběhnuvších zásahů, ale zejména z toho, že jde o řízení v oblasti správního trestání, tedy řízení, na něž se analogicky vztahují principy uplatňované v přestupkovém řízení, ba dokonce i v trestním právu. Správní trestání je charakteristické právě tím, že v něm na jedné straně stojí obviněný subjekt a na druhé straně správní orgán rozhodující o vině a trestu. K přistupování dalších subjektů a přiřazování jim v takovém řízení práv, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně nepočítá, je třeba přistupovat nanejvýš zdrženlivě (viz například skeptický přístup Nejvyššího správního soudu k rozšiřujícímu výkladu postavení poškozeného v přestupkovém řízení, vyjádřený v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012-28). Zatímco tak v těch řízeních, na něž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny skutečně dopadá, podporuje účast ekologických spolků výše zmíněnou vyváženost zastoupení protichůdných zájmů, připuštění takové zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by mohlo způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu.

[26] Stěžovatel se svou snahou domoci se účastenství v tomto typu řízení fakticky domáhá role jakéhosi „soukromého žalobce“, kterému by příslušelo nejen podnětem inspirovat příslušný správní orgán, aby zahájil příslušné řízení, ale následně v takovém řízení hájit zájmy ochrany přírody proti obviněnému subjektu. Sám to přitom v kasační stížnosti přiznává, když uvádí, že by jeho účast přispěla k naplňování zásady materiální pravdy, že by byl strážcem proti průtahům ze strany správního orgánu či že by jeho účast napomohla naplnění individuální a generální prevence. Právě proto, že jde o oblast správního trestání, tedy o rozhodování o vině a trestu, je pak třeba odmítnout stěžovatelův názor, že dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny spočívá v řízení o pokutě v tom, „že výnosy z pokut lze použít jen pro zlepšení životního prostředí.“ Pokud tím chce stěžovatel naznačit, že se domáhá účasti v řízení o správním deliktu i proto, aby dosáhl odsouzení jiného subjektu a uložení co nejvyššího peněžitého trestu, tedy aby odsouzením jiného subjektu napomohl oné „**mobilizaci prostředků k činnostem realizovaným v zájmu ochrany přírody a krajiny**“, je třeba takovou představu v oblasti správního trestání odmítnout.“

Z výše uvedeného dovedl Nejvyšší správní soud ztotožnění se s názory městského soudu a žalovaného (Ministerstva životního prostředí). Ekologické spolky se podle něj tedy nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právníkům osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti, zde konkrétně podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud se ovšem ještě v rozsudku vyjádřil k stěžovatelově poukazu na porušení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Zde ovšem nedošlo k žádnému překvapení, NSS setrval na ustáleném výkladu, kdy podle jeho judikatury nejsou ustanovení Aarhuské úmluvy přímo aplikovatelná, ovšem je zapotřebí přihlížet k ní jako k interpretačnímu pramenu.³ Nejvyšší správní soud sdělil, že z citovaného čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. „Pokud k takovému závěru směřuje stěžovatelem zmiňovaná implementační příručka k Aarhuské úmluvě vydaná Evropskou hospodářskou komisí OSN, je třeba připomenout, že jde pouze o právně nezávazný pramen povahy soft-law. Naopak z vnitřní systematiky Aarhuské úmluvy plyne, že účast veřejnosti má být směřována zejména k řízením, v nichž je povolována budoucí činnost, jak je zjevné z konstrukce jejího článku 6 odst. 1 a 2 ve vazbě na výčet navrhovaných činností uvedený v příloze I. Soudní dvůr EU sice tato ustanov-

³ K tomuto závěru dospěl jak Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, publ. pod č. 1483/2008 Sb. NSS), tak Ústavní soud (viz náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, či náleze ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

vení vykládá spíše extenzivně, jak ukazuje z poslední doby jeho rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016 ve věci C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK II, i v něm se však jednalo o účast veřejnosti v řízení o povolení realizace budoucího projektu, konkrétně oplocení za účelem rozšíření obory v chráněné lokalitě. Požadavek umožnit účast veřejnosti v sankčním řízení tedy ani z této judikatury dovodit nelze.“

Své úvahy pak Nejvyšší správní soud korunoval v bodě [31] odůvodnění rozhodnutí NSS č. 7 As 311/2016 – 35. „Z důvodu specifické povahy správního trestání by možnost účasti ekologických spolků dokonce představovala nevhodnou a nečekanou ingerenci soukromoprávních subjektů do práv obviněného v takovém řízení, se kterou česká koncepce správního trestání nepočítá. Je tak sice pravda, že eurokonformní výklad vnitrostátního práva a respektování mezinárodních závazků České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy vedou v souladu se stěžovatelem citovanou judikaturou Soudního dvora EU k tomu, že je třeba § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti ve správních řízeních, „**při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona**“. V případě řízení o správním deliktu však proti těmto zájmům stojí neméně závažné respektování procesních práv obviněných. S těmito procesními právy, jež se obzvláště intenzivně projevují právě v řízeních o trestním nebo správním obvinění, by nebylo souladné, pokud by do takového řízení mohl vstoupit ekologický spolek jako nečekaný účastník řízení, který – nejsa zjevně svědkem, znalcem ani poškozeným – by v takovém řízení mohl plnit leda roli jakési soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení. S takovou rolí ovšem česká právní úprava nepočítá, jak bylo vyloženo výše, a akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (a *contrario* účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu.“

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl.

Shrnu-li, Nejvyšší správní soud se (poněkud očekávaně) vyjádřil proti účasti ekologických spolků v řízení o správním deliktu (nejsa zjevně ani pachatelem ani poškozeným). Ekologické spolky se podle něj tedy nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právníckým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti, zde konkrétně podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na možnosti účastnit se řízení zahajovaných na žádost, v nichž se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějaké-

mu zásahu do přírody a krajiny, ve smyslu podmínek § 70 odst.2 zákona o ochraně přírody a krajiny, se naopak naštěstí nic nemění. Položme si tedy otázku, zda je zde nějaká cesta ven? Jistě, roli soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení, jak o ní hovoří NSS v bodě 31 odůvodnění citovaného rozhodnutí, by spolky mohly patrně zastávat, ovšem muselo by dojít dle mého názoru ke změně zákona, což bude patrně v nejbližších letech politicky neprůchodné.

Celý rozsudek naleznete na www.nssoud.cz.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



THE NON-GOVERNMENTAL ECOLOGICAL ORGANISATION DOES NOT HAVE THE RIGHT TO PARTICIPATION ON THE PROCEEDING FOR THE IMPOSITION OF A FINE (ABOUT THE ADMINISTRATIVE LIABILITY OF THE NATIONAL PARK SERVICE)

Summary

The paper presents the Judgment of The Supreme Administrative Court of the Czech Republic No. 7 As 311/2016, dated March, 28, 2017. The Supreme Administrative Court (“The SA Court”) considered legislation in the field of nature conservation and landscape protection, especially the right to participation on the fine procedure. The Czech Inspectorate of Environment imposed the National Park Šumava Service a fine for the unlawful felling of the trees in the forest of the National Park Šumava. The non-governmental organisation “Hnutí Duha-Friends of the Earth, Czech Republic” would like to be a participant in this proceeding. The SA Court dealt with the proposal of non-governmental ecological organisation “Hnutí Duha-Friends of the Earth, Czech Republic” to cancel the Judgment of the Regional Administrative Court in Prague. The SA Court did not grant this proposal, referring to Art. 70 of the Nature Conservation and Landscape Protection Act and Art. 9/3 of the Aarhus Convention. Hnutí Duha-Friends of the Earth, Czech Republic was not involved as the participants in the sanctions procedure about the administrative liability of the National Park Šumava Service.



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**Tři jubilea Jaroslava Drobníka**

V letošním roce slaví pan docent Jaroslav Drobník celkem tři výročí. Především jsou to úctyhodné 80. narozeniny. Docent Drobník pochází z podhůří Jizerských hor, narodil se 21. dubna 1937 v Mukařově (okres Jablonec nad Nisou), v roce 1955 odmaturoval na gymnáziu v Jablonci nad Nisou a též rok byl přijat na Právnickou fakultu Univerzity Karlovy. Po absolvování vysoké školy byl krátce čekatelem na Krajské prokuratuře v Ústí nad Labem, ale již v roce 1962 byl přijat jako asistent na Právnickou fakultu UK v Praze. Na letošní rok tedy připadá 55 let od počátku jeho nepřetržitého působení na Právnické fakultě UK. Shodou okolností představuje letošní rok ještě třetí výročí, neboť v roce 1982 byl Jaroslav Drobník jmenován docentem v oboru zemědělskodružstevní a pozemkové právo (na pražské Právnické fakultě UK). Tomuto oboru se věnoval od počátku svého působení na Univerzitě Karlově, velmi často publikoval ve dvojici či trojici se svými kolegy prof. Fábrym a doc. Štíchou. Od šedesátých do osmdesátých let 20. st. vydali společně řadu skript, učebnic a monografií věnovaných předmětu Pozemkové právo.

V polovině osmdesátých let se začal Jaroslav Drobník věnovat i pokládání základů nově vznikajícího oboru – právu životního prostředí. V roce 1985 vydal kolektiv autorů Právnické fakulty UK pod vedením Jaroslava Drobníka, Valéry Fábryho a Miroslava Hegenbarta publikaci Právní aspekty péče o životní prostředí (170 stran). V roce 1988 se již v názvu další publikace regulérně objevil název „Právo životního prostředí“. Kolektiv autorů pod vedením Jaroslava Drobníka a Stanislava Marchala vydal v Nakladatelství Karolinum učebnici Právo životního prostředí (182 stran, náklad 1200 kusů). Uzávěrka díla byla již 1. 7. 1987, avšak jak bylo za socialismu neblahým zvykem, schvalovací proces se poněkud protáhl. Publikace obsahovala dvě části, obecnou, a zvláštní. Za zmínku stojí, že ona zvláštní část byla rozdělena na dva oddíly, které již tehdy představovaly popis a rozbor právní úpravy ochrany jednotlivých složek životního prostředí (oddíl I.) a pravidel regulace specifických zdrojů ohrožování (oddíl II.).

Jaroslav Drobník stál od roku 1983 v čele katedry hospodářského, pracovního a zemědělsko-družstevního práva. V roce 1990 byl pověřen vedením nově vzniklého Ústavu práva životního prostředí. Pracoviště se následně v akademickém roce 1993/1994 přeměnilo na dnešní katedru práva životního prostředí. Publikáčně i pedagogicky se docent Drobník od počátku 90. let věnuje právu životního prostředí, v jeho rámci pak zejména územnímu plánování, ochraně země-

dělského půdního fondu a ochraně lesa. Připomeňme alespoň tři vydání sebraných textů zákonů z oblasti práva životního prostředí s komentářem, vydaných v letech 1995–1999 v Nakladatelství C. H. Beck (Jaroslav Drobník, Milan Damohorský) či později v letech 2003–2010 tři vydání učebnice práva životního prostředí (v autor-ském kolektivu vedeném Milanem Damohorským byli s Jaroslavem Drobníkem mladí kolegové Martin Smolek, Michal Sobotka a Vojtěch Stejskal).

Od akademického roku 1997/1998 vyučuje docent Drobník na pražské právnické fakultě i znovuobnovené pozemkové právo, jako povinně volitelný předmět. V letech 2005 až 2010 vydal v Nakladatelství Eva Rozkotová postupně tři vydání publikace *Základy pozemkového práva*. V té době již zaučoval svoji následovnici, Martinu Frankovou, které přispěl i jako autor několika kapitol do vydání knihy *Úvod do pozemkového práva* (říjen 2014).

V roce 2001 vstupuje docent Drobník do tehdy vznikající České společnosti pro právo životního prostředí a stává se členem redakční rady našeho časopisu *České právo životního prostředí*. Až donedávna byl členem rozkladové komise ministra životního prostředí a rozkladové komise ministra zemědělství. Využil zde i své bohaté znalosti restitučních zákonů, zemědělsko-družstevního a pozemkového práva. Z jeho bohaté činnosti připomeňme ještě alespoň externí výuku pozemkového a stavebního práva na Českém vysokém učení technickém v Praze.

Je třeba vyzdvihnout ale především pedagogické úsilí a ocenit péči, s jakou se docent Drobník věnoval výchově několika generací právníků na pražské právnické fakultě Univerzity Karlovy. Pro obor právo životního prostředí získal řadu nových pedagogů, vychoval spousty studentů a doktorandů. Osobně mu chci poděkovat za možnost být jeho žákem a později sledovat jeho práci i jako kolega na katedře práva životního prostředí. Obzvláště pak za odbornou pomoc a podporu, kterou mi poskytl v průběhu tvorby mých kvalifikačních prací, včetně té habilitační.

Není asi tajemstvím, že se panu docentovi v posledních letech zhoršilo zdraví. I proto postupně začal ukončovat své pracovní aktivity včetně té na naší katedře. Rád bych nyní poděkoval jménem svým, i všech mých kolegyní a kolegů z katedry práva životního prostředí PFUK, absolventek a absolventů PFUK a konečně všech členek a členů České společnosti pro právo životního prostředí panu docentovi za všechnu tu obří práci, kterou pro obor udělal.

Zároveň bych chtěl jménem všech panu docentovi k jeho významnému životnímu jubileu upřímně popřát hodně zdraví, štěstí a spokojenosti v kruhu rodinném.

Vojtěch Stejskal

The Jaroslav Drobník 80th Birthday

Summary

Our colleague and teacher at the Charles University, Faculty of law, former head of department of cooperative and land law, great associate professor Jaroslav Drobník, celebrated the 80th birthday. Jaroslav Drobník significantly contribute to the creation and development of environmental law and land law in the former Czechoslovakia and after the Velvet Revolution in the Czech Republic. He is an author or co-author of many books, papers and monographies about the land use law, agricultural law and ecological topics.



Na památku dr. Wolfganga E. Burhenneho

V chladný zimní den, 6. ledna 2017, pod modrým nebem a zářivým sluncem, skončil ve věku 92 let život dr. Wolfganga E. Burhenneho.

Celoživotním posláním dr. Wolfganga Burhenneho bylo chránit naši planetu. Byl průkopníkem práva životního prostředí a jedním ze zakladatelů moderního environmentálního hnutí. Vášeň dr. Burhenneho pro vytváření norem na ochranu všech druhů flóry a fauny byla pověstná. Svůj život zasvětil budování toho, co dnes svět nazývá udržitelným rozvojem. A také pomoci lidem a přírodě, aby společně mohli existovat ve větší harmonii. Byl doma v rakouských či bavorských Alpách, stejně jako na východě Afriky či Arabském poloostrově. A byl doma v sálech Spojených národů, stejně jako v parlamentních kancelářích napříč Německem.

Dr. Burhenne byl narozen 27. dubna 1924, a jeho mládí tak bylo významně poznamenáno 2. světovou válkou. Vypuknutí války ukončilo jeho formální vzdělávání, připojil se tehdy k odporu proti nacistickému režimu a následně byl po dobu 37 měsíců vězněn v táboře v Dachau. Po skončení války se Wolfgang Burhenne začal věnovat právu a dostal příležitost rozvíjet především bavorskou legislativu týkající se planě rostoucích druhů rostlin a volně žijících druhů živočichů a také regulace lovu. Po roce 1949 se pak jako člen parlamentního centra v Bonnu podílel na legislativní činnosti v nově vzniklém státě.

Roku 1950 se dr. Burhenne stal členem nově vytvořeného Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN) a později, na druhém shromáždění členů v Bruselu, jeho předsedou. V roce 1956 se mu podařilo založit jako součást IUCN Centrum pro právo životního prostředí. Díky dr. Burhennemu IUCN také vytvořil v letech 1953–1954 legislativní komisi, která se následně v roce 1963 přeměnila v Komisi pro právo životního prostředí. Dr. Burhenne Komisi pro právo životního prostředí předsedal až do roku 1990. Již v roce 1961 IUCN přijala „Manifest Morges“, díky němuž se podařilo zvýšit výdaje na ochranu přírody prostřednictvím Světového fondu na ochranu přírody (WWF). Hlavní podporovatelkou projektů Dr. Burhenneho byla Elisabeth Haubová s rodinou.

Po vytvoření Programu práva životního prostředí IUCN nastoupila na místo právničky IUCN Françoise Guilminová. Dr. Burhenne spolu s Dr. Guilminovou začali v roce 1963 pracovat na Africké konvenci ochrany přírody a přírodních zdrojů. V roce 1970 se Wolfgang a Françoise stali manžely a až do Françoisini smrti byli celosvětově známými pro své nadšení pro ochranu přírody a pro snahy o rozvoj práva životního prostředí. V roce 1972 vedli Wolfgang a Françoise delegaci IUCN na Stockholmské konferenci OSN o životním prostředí. Po té, co byl Stockholmskou konferencí doporučen vznik Programu OSN na ochranu životního

prostředí (UNEP), pracoval dr. Burhenne od roku 1976 v úzké spolupráci s výkonným ředitelem UNEP a skupinou pro právo životního prostředí.

Na 10. shromáždění IUCN v roce 1969 v Novém Dillí, založil Wolfgang Burhenne spolu s Negendrou Singhovou a dalšími Radu pro právo životního prostředí (ICEL), aby dále podpořila fungování Programu pro právo životního prostředí IUCN. Členy Rady se stali průkopníci práva životního prostředí. Wolfgang Burhenne díky Radě také založil časopis *Environmental Policy & Law* a vydal několik knih. Hlavním podporovatelem fungování Rady byla rodina Haubových.

Dr. Burhenne se za svého života zasloužil o vznik mnoha mezinárodních úmluv týkajících se ochrany životního prostředí a ochrany přírody. Mimo jiné významně přispěl ke vzniku Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES), Bonnské úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících druhů (1979), Světové charty přírody (1982), Úmluvy OSN o mořském právu (1982), Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti (1992) a dalších mezinárodních celosvětových i regionálních úmluv.

Wolfgang Burhenne dosáhl za svůj život mnoha úspěchů. Uvážíme-li navíc, že byl samoukem, jeví se jeho celoživotní dílo jako ještě výjimečnější. Pro zásluhy v oblasti rozvoje práva životního prostředí mu byl dvakrát udělen titul doktor práv, *honoris causa*, a to na Univerzitě Bhópal (1989) a Pace University NY (1987). Dr. Burhenne obdržel za své životní dílo mnohá ocenění. Mezinárodní svaz ochrany přírody mu udělil v roce 2012 své nejvyšší ocenění, cenu Harolda Coolidge. Wolfgang Burhenne nadále žije v srdcích ochránců přírody. Jeho výjimečný odkaz si jistě budou připomínat i další generace.

Z oficiálního vzpomínkového textu ICEL volně přeložila Mgr. Tereza Fabšíková.

IN MEMORY OF WOLFGANG E. BURHENNE**Abstract**

The aim of the article is to commemorate the life of Dr. Wolfgang Burhenne, the pioneer of environmental law. He devoted his life to the protection of nature by means of law. Efforts of Wolfgang Burhenne in this area were enormous and his achievements were outstanding. He succeeded in establishing of Commission on Environmental Law within the International Union for the Conservation of Nature (IUCN) and served as the longtime Chairman of the Commission. Dr. Burhenne significantly contribute to the creation and development of many laws, as well as regional and international treaties on protection of the environment, including, inter alia, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES), the Bonn Convention on Migratory Species of Wild Animals and UN Convention on Biological Diversity.



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

Eichlerová, K., Handrlica, J., Jasenský M., Kořán, J., Košťál, V., Plášilová, D., Zákoucký, P. *Energetický zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1492 s., ISBN 978-80-7552-412-6*

V roce 2016 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR, mimo jiné, též komentář k jednomu ze základních pramenů vnitrostátního energetického práva České republiky, kterým bezesporu je tzv. energetický zákon, tj. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Obsahově tak uvedené nakladatelství navázalo na vydání učebnice k hornímu a energetickému právu,¹ k němuž došlo o rok dříve.

Energetický zákon tvoří - spolu se zákonem č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, a zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, pomyslnou trojici nejdůležitějších zákonů pro oblast teorie i praxe v jednotlivých energetických oblastech (elektroenergetice, plynárenství i teplárenství) v České republice. Přestože komentovaný zákon je účinným právním předpisem již déle než patnáct let (nabyl účinnosti od 1. 1. 2001), je uvedena publikace prvním autorským počinem souhrnně pojednávajícím o všech ustanoveních energetického zákona. Autoři komentáře spatřují hlavní důvod této skutečnosti v tom, že energetický zákon je neustálým předmětem novelizací (ode dne jeho účinnosti přesáhl jejich počet dvacet) a jeho komentování se tak stává nikdy nekončícím procesem. S tím nezbyvá než souhlasit. Lze jen dodat, že tento nekončící novelizační proces bude s největší pravděpodobností pokračovat i do budoucna, a to možná ještě ve zrychlenějším a obsahově překotnějším tempu. Mimo jiné je to dáno aktuálním vývojem celosvětových změn klimatu a zhoršujícím se stavem životního prostředí a od toho se odvíjejících změn na úrovni mezinárodního práva (zejména v návaznosti na přijetí Pařížské dohody) a práva EU.

V této souvislosti je třeba dodat, že v říjnu 2014 schválila Evropská rada rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, v němž si EU stanovila ambiciózní cíl snížit domácí emise skleníkových plynů do roku 2030 v celé své ekonomice alespoň o 40 %. Provádění rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 dohodnutého na zasedání Evropské rady patří mezi priority v rámci

¹ VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, 228 s., ISBN 978-80-7478-919-9. Anotace A. Máchy k této publikaci byla uveřejněna v časopisu *České právo životního prostředí*, roč. XVI, č. 1/2016 (39), na s. 9-93.

činností navazujících na Pařížskou dohodu. EU se snaží posilovat prostředí příznivé pro přechod k nízkouhlíkovému hospodářství prostřednictvím celé řady provázaných politik a právních nástrojů, které odráží strategii pro energetickou unii, jednu z deseti priorit stávající Evropské komise. Komise již předložila hlavní návrhy, jejichž účelem je uskutečnit cíl EU v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030. V roce 2015 představila návrh reformy systému obchodování s emisemi, který má zajistit potřebné snížení emisí v energetice a energeticky náročných odvětvích. V létě 2016, tedy již po uzávěrce recenzovaného komentáře k 1. 4. 2016, Evropská komise předložila další návrhy na urychlení přechodu k nízkouhlíkovému hospodářství v ostatních významných odvětvích evropské ekonomiky. Dne 30. 11. 2016 pak byly představeny klíčové chybějící prvky, díky nimž bude moci být plně realizován rámec politiky EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, zejména v oblasti obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti.²

Dalším – autory komentáře uváděným – důvodem je, že problematika upravená energetickým zákonem není v české odborné literatuře detailně rozpracována a judikатурní závěry se týkají jen některých otázek, u nichž je navíc třeba zkoumat, zda jsou použitelné i po rekodifikaci soukromého práva. Recenzovaný komentář proto reaguje na všechny změny vnitrostátního a unijního práva, ale i soudní judikatury, ke kterým v posledních letech došlo v oblasti právní úpravy podnikání v energetických odvětvích a v souvisejících právních oblastech.

Komentář je kolektivním dílem širšího autorského kolektivu, který tvoří sedm autorů působících v různých profesních oblastech (v akademické sféře, advokacii, ale i v energetických společnostech). JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph.D. a JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D. jsou odbornými asistenty na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (na katedře obchodního práva, resp. správního práva a správní vědy). Další tři autoři (Mgr. et Mgr. Martin Jasenský, Mgr. et Mgr. Jan Kořán a JUDr. Petr Zákoucký, LL.M) jsou advokáty specializujícími se mj. na právní podporu podnikání v energetických odvětvích a zbývající dvojice autorů (JUDr. PhDr. Vratislav Košťál a Mgr. et Mgr. Doubravka Plášilová) v současnosti působí v energetických společnostech vlastněných státem (ČEPS, a.s., resp. ČEZ, a.s.).

Cílem komentáře je především položit základ energetického práva, byť podle autorů může být diskutabilní, zda energetické právo jako specifický právní obor existuje, a nabídnout výklad interpretačně obtížných ustanovení energetického zákona. Přes uvedené pochybnosti lze podle mého názoru říci, že energetické právo je jednou z moderních právních disciplín, které reflektuje dynamický rozvoj právní úpravy ochrany životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji včetně různých podpor vybraných druhů energií. V právním systému jde o soustavu

² Sdělení Evropské komise nazvané Čistá energie pro všechny Evropany. 30. 11. 2016, KOM (2016) 860 final.

pravidel práva veřejného s mnoha soukromoprávními přesahy (např. vlastnictví, náhrada škody, regulace podnikání). Vnitrostátní právní úprava v této oblasti je přitom pod intenzivním vlivem mezinárodního práva i práva EU.

Jádrem publikace je komentář k jednotlivým paragrafům energetického zákona. Jsou zde uvedeny i vstupní informace o jednotlivých částech zákona, dále seznamy relevantních souvisejících ustanovení, souvisejících právních předpisů a odborné literatury. Jistým nedostatkem publikace může být absence teoretického a historického úvodu do problematiky energetického práva. Za velmi důležité - z hlediska účelů komentáře a pro potřeby čtenáře - však považují, že k jednotlivým komentovaným ustanovením jsou připojeny výňatky ze soudní judikatury. Její stěžejní prvky tvoří zejména citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, ale (s ohledem na níže uvedené prameny unijního práva) též Soudního dvora EU.

Vzhledem ke skutečnosti, že komentovaný zákon představuje v řadě částí transpozici unijního práva, jsou na příslušných místech jednotlivými autory rozebrány i relevantní prameny unijního práva. Jde především o několik směrnic, mezi něž patří směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/89/ES ze dne 18. ledna 2005 o opatřeních pro zabezpečení dodávek elektřiny a investic do infrastruktury, nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti a o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

Energetický zákon současně zajišťuje adaptaci několika bezprostředně aplikovatelných nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, k nimž patří nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009 ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1227/2011 ze dne 25. října 2011 o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009, nebo nařízení

Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 256/2014 ze dne 26. února 2014 o povinnosti informovat Komisi o investičních projektech do energetické infrastruktury v rámci Evropské unie, o nahrazení nařízení Rady (EU, Euratom) č. 617/2010 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 736/96.

Odvětví energetiky bylo považováno za vysoce centralizované strategické odvětví, stabilní a v průběhu let neměnné. Specifika odvětví daná fyzikálními zákony a důležitostí elektřiny a zemního plynu v moderní společnosti se zdála být garancí stability i na vlně liberalizace, která od osmdesátých let 20. století ovlivňuje světové hospodářství. V návaznosti na výše uvedené právní akty EU (tzv. liberalizační balíčky) a v souvislosti s přijetím komentovaného zákona v roce 2000 byla v ČR zahájena liberalizace elektroenergetiky a plynárenství, která vedla k zavedení tržního prostředí do výroby a dodávky elektřiny a zemního plynu, spolu s propojením domácího trhu s evropským trhem s těmito komoditami. Liberalizace zásadně změnila role a vazby mezi jednotlivými subjekty podílejícími se na výrobě, přenosu, distribuci a dodávce energetických komodit a dala vzniknout řadě nových právních pojmů, institutů i nástrojů. Výsledkem této skutečnosti je mizející role státu v energetickém sektoru, závislost cen energetických komodit na unijních a mezinárodních trzích a možnost podílet se na trhu s těmito komoditami ať již jako spotřebitel, či jako aktivní účastník trhu na straně výrobce, obchodníka či některé z tržních institucí. Původně jednoduché právní vztahy, kdy jeden subjekt odpovídal za cestu energetické komodity od výrobce ke spotřebiteli a za její dodávku, včetně její spolehlivosti a kvality, se staly mnohem složitějšími. Znalost platné právní úpravy, regulující energetická odvětví, se stává nutností pro velké množství osob působících v energetice a současně výhodou pro mnohem širší okruh spotřebitelů, kteří mohou díky těmto znalostem ovlivnit rostoucí účty za energie.

Autoři publikace v tomto prakticky zaměřeném komentáři zhodnotili výsledky jejich dlouholeté pedagogické, publikační a praktické právně-poradenské činnosti. Komentář jistě nalezne široké uplatnění nejen v akademické sféře, ale i v praxi, jak u osob podnikajících v energetice, tak i u jejich zákazníků (konečných spotřebitelů). Domnívám se, že komentář může přispět ke zlepšení právního povědomí o této oblasti práva, ale i právního prostředí v energetice vůbec. Lze jej též doporučit za užitečnou pomůcku nejen příslušným orgánům veřejné správy a regulátorovi, ale i zákonodárci při úvahách *de lege ferenda* a soudům při interpretaci jednotlivých ustanovení energetického zákona.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

THE COMMENTARY ON THE CZECH ENERGY LAW**Abstract**

The reviewed publication is the Commentary on the Czech Energy Law (Act No. 458/2000 Coll., on business conditions and state administration in the energy sectors). The Commentary was published by the Wolters Kluwer CR in 2016. Commentary is the collective work of a wider team of authors, which consists of seven authors working in various professional fields (in academia, the legal profession, but also in energy companies). The Czech legislation in this area is one of the basic sources and also the structural elements of the Czech energy law. The Energy Act forms – along with Act No. 406/2000 Coll., on energy management, and Act No. 165/2012 Coll., on supported energy sources – the imaginary trio probably the most important laws for theory and practice in the Czech energy sectors (electricity, gas and heat supply). The Commentary reflects the requirements of the EU law set by EU directives and regulations, mainly the Directive concerning common rules for the internal market in electricity (2009/72/EC), Directive concerning common rules for the internal market in natural gas (2009/73/EC), Energy Efficiency Directive (2012/27/EU), Regulation (EC) No. 714/2009 of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, Regulation (EC) No. 713/2009 of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators or Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council on wholesale energy market integrity and transparency. Authors analysed also relevant case law of the EU Court of Justice.



ZIMMERMANNOVÁ, J. *Ekologické zdanění a modelování jeho dopadů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 236 s., ISBN 978-80-7552-062-3

Shodou okolností vydalo v roce 2016 nakladatelství Wolters Kluwer ČR také další publikaci související s právem životního prostředí, byť primárně z ekonomického pohledu. Jedná se o monografii zaměřující se na problematiku ekologického zdanění a modelování jeho dopadů. Pozornost je věnována jak teoretickým aspektům ekologických daní a jejich definici a členění, tak aktuálně využívaným ekologickým daním v členských státech EU a v České republice. Samostatná kapitola je věnována rovněž možnostem modelování dopadů ekologických daní, po přehledu klíčových vědeckých prací autorka sumarizuje metody používané z hlediska různé dlouhých období a z hlediska úrovně analyzovaných dopadů.

Autorka publikace, Ing. Jarmila Zimmermannová, Ph.D., působí na Moravské vysoké škole Olomouc jako prorektorka pro vědu, výzkum a rozvoj a jako odborná asistentka Ústavu ekonomie a podnikové ekonomiky. V letech 2003 až 2009 působila na různých pozicích na Ministerstvu životního prostředí ČR, naposledy jako zástupce ředitele odboru udržitelné energetiky a dopravy a vedoucí oddělení ekologické daňové reformy a dopravy. Mimo jiné zastupovala ČR v pracovní skupině OECD – Joint Meeting of Tax and Environment Experts. Problematice ekologických daní a analýze jejich dopadů se věnuje již od dob studia na Vysoké škole ekonomické v Praze, je autorkou řady vědeckých a odborných článků z oblasti ekologických daní.

Kniha je rozčleněna do 10 kapitol. První kapitola představuje uvedení do problematiky a seznámení s teoretickými aspekty ekologického zdanění. Druhá kapitola se zabývá ekologickými daněmi v praktické hospodářské politice a jejich přehledem v členských státech EU. Třetí kapitola představuje daně, které lze v podmínkách ČR považovat za ekologické. Čtvrtá kapitola je zaměřena na přehled dosavadního zkoumání v oblasti dopadů ekologických daní. Pátá kapitola popisuje metody, které byly dosud použity v případě analýz v oblasti dopadů ekologických daní, a konkrétní metody, které použila autorka pro účely této práce. Šestá kapitola je zaměřená na ex post analýzu zavedení zdanění zemního plynu, pevných paliv a elektřiny. Sedmá kapitola obsahuje ex post analýzu zavedení ekologického poplatku za registraci vozidel. Osmá kapitola obsahuje ex post analýzu počátku 3. obchodovacího období evropského systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), které bylo provázeno úpravou pravidel v oblasti přidělování emisních povolenek, a představuje model systému obchodování s emisními povolenkami v ČR a model brokera, včetně simulace vzorového příkladu. Devátá kapitola obsahuje vyhodnocení hypotéz a diskusi nad výsledky. Desátá kapitola obsahuje porovnání výsledků s jinými autory, zhodnocení vědeckého přínosu au-

torky a součástí této kapitoly jsou rovněž náměty na další výzkum v oblasti ekologického zdanění. Celá práce je doplněna celou řadou obrázků a tabulek.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se autorka zaměřila na tři konkrétní ekonomické nástroje právní regulace, které byly v České republice zavedeny za posledních deset let, a jejich dopady. Jedná se v první řadě o energetické daně (zdanění pevných paliv, zemního plynu a elektřiny) obsažené v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem (účinným od 1. 1. 2008) byla do českého práva transponována směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Systém minimálních daňových sazeb EU, který byl dlouhou dobu omezen jen na minerální oleje, byl touto směrnicí rozšířen na uhlí, zemní plyn a elektřinu. Tento systém stanoví minimální sazby zdanění uplatnitelné na energetické produkty, když se používají jako pohonné hmoty nebo paliva, a pro elektřinu. Jeho cílem je zlepšit fungování vnitřního trhu snížením narušení hospodářské soutěže v oblasti minerálních olejů a dalších energetických produktů. V souladu s cíli EU a Kjótským protokolem systém vede k účinnějšímu využívání energie s cílem snížit závislost na dovážených energetických produktech a omezit emise skleníkových plynů. Také v zájmu ochrany životního prostředí opravňuje členské státy EU udělovat daňové výhody podnikům, které přijímají zvláštní opatření pro snížení svých emisí.

Dalším v monografii analyzovaným ekonomickým nástrojem je ekologický poplatek za registraci vozidel, který je s účinností od 1. 1. 2009 upraven v § 37e zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jako „poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků“. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení je žadatel o registraci použitého vozidla kategorie M1 a N1 do registru silničních vozidel podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, povinen zaplatit poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků. Poplatek se platí při první registraci použitého vozidla kategorie M1 a N1 v České republice. Pokud je již vozidlo v České republice registrováno, platí se poplatek při první přeregistraci vozidla.

Posledním z analyzovaných ekonomických nástrojů právní regulace je systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který vyplývá ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES. Tato směrnice byla transponována do českého právního řádu zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, který byl s účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 383/2012 Sb.,

o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Autorka se zaměřuje právě již na dopady druhého ze zmiňovaných zákonů, který upravuje pravidla v systému emisního obchodování v rámci 3. obchodovacího období EU-ETS v České republice (s účinností od 1. 1. 2013). Obchodovatelné emisní povolenky byly do této práce zahrnuty zejména z toho důvodu, že po té, co došlo ke změně pravidel v systému EU a část povolenek je od roku 2013 prodávána v aukci, mohou podle autorky vykazovat obdobné vlastnosti a dopady jako klasické ekologické daně. Rovněž výnosy z aukcí obchodovatelných emisních povolenek zahrnuje Eurostat do skupiny výnosů z ekologických daní.

Hlavním cílem publikace bylo provést ex post analýzu dopadů zavedení či významné změny parametrů u výše uvedených ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí zavedených v právu ČR za účelem regulovat chování ekonomických subjektů v oblasti energetiky a dopravy. Pro účely analytické části byly v rámci jednotlivých dílčích analýz využity jak statistické, tak nekonvenční metody založené na fuzzy logice. Jedná se zejména o metody korelační analýzy, regresní analýzy, dotazníkové šetření, agentové modelování a jazykové metody modelování založené na principech expertních systémů.

Autorka na základě výsledků analytické části konstatuje, že reálné dopady daní či obdobných ekonomických nástrojů závisí zejména na správném nastavení parametrů příslušné ekologické daně či ekonomické nástroje a na nastavení výše daňové sazby či ceny znečištění, která musí být ve vztahu k cílové skupině motivační a působit na změnu chování příslušných ekonomických subjektů. Z prezentovaných výsledků plyne, že jednoznačně motivační nastavení parametrů a výše sazby se podařilo nastavit v případě ekologického poplatku za registraci vozidel. U zdanění energií autorka konstatuje, že největší efekt byl fiskální (získání dostatečných prostředků do státního rozpočtu). Dopad ve vztahu k životnímu prostředí lze pozorovat v poklesu spotřeby zdaněných pevných paliv (černého i hnědého uhlí a koksu) a v nárůstu spotřeby nezdaněných pevných paliv vyráběných z biomasy a výroby elektřiny a tepla z tzv. obnovitelných zdrojů energie. Daňové sazby u elektřiny a zemního plynu jsou podle autorky nízké, motivační výši sazby představovalo pouze zdanění fosilních pevných paliv, kde jejich tržní cena narostla přibližně o 10%. V případě systému obchodování s emisními povolenkami došla autorka na základě ex post analýzy k závěru, že jde o nejméně motivační ekonomický systém, který není vhodně nastaven. Od roku 2013, kdy se část povolenek prodává v aukci na burze, má tento nástroj výraznější fiskální dopad, nicméně nízká cena povolenky na trhu, nemotivuje ekonomické subjekty ani k aktivnímu obchodování na burze, ani k environmentálním investicím, inovacím či alespoň uvažování o zahájení environmentálních investic.

Z pedagogického hlediska může být publikace přínosná zejména pro výuku ekonomicky zaměřených předmětů (veřejné finance, hospodářská politika, makroekonomie, ekonomie životního prostředí). Zajímavé ekonomicky zaměřené informace či údaje si však v této monografii nepochybně najdou i právníci zaměřující se na právo životního prostředí. Znalost ekonomických souvislostí je zejména u právní regulace ochrany životního prostředí založené na ekonomických nástrojích (nástrojích nepřímého působení na adresáty) nezbytným východiskem. Publikaci však lze rovněž doporučit jako užitečnou pomůcku pro příslušné orgány veřejné správy a regulátory, ale i pro zákonodárce při úvahách *de lege ferenda*. Kromě regulátorů a tvůrců environmentálních a hospodářských politik mohou být výstupy této práce inspirativní i pro jednotlivé provozovatele a jejich profesní sdružení, zejména jako dostatečný zdroj informací pro jejich rozhodování.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právníká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

ENVIRONMENTAL TAXATION AND ITS IMPACT MODELING

Abstract:

The publication named „Environmental taxation and its impact modelling“ is focused on the issue of environmental taxation and modelling of the environmental taxes incidence. The main objective of the analytical part of the publication is to provide ex-post analysis of the impacts of the introduction or significant changes in the parameters of environmental taxes or similar instruments of environmental policy, which were established in the last decade in the Czech Republic for the purpose of economic subjects behaviour regulation in the area of energy and transportation. The monography is focused precisely on the three economic instruments, which were introduced in the Czech environmental law. It is energy taxation (tax on solid fuels, natural gas and electricity, effective from 1st January 2008), the environmental car registration fee (effective from 1st January 2009) and changes in the rules of the EU emission trading system – emission allowances auctioning (effective from 1st January 2013).



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů leden – březen 2017****Částka 1**

Vyhláška č. 1/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Křížky a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 2/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Olšina a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 3/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Velký Roudný a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 4/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Lichnice a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 5/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Větrušické rokle a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 6/2017 Sb., o zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby v zákoně č. 250/2016 Sb.

Částka 4

Vyhláška č. 12/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 99/1995 Sb., o skladování výbušnin, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 6

Nařízení vlády č. 17/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 74/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 18/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 19/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění nařízení vlády č. 61/2016 Sb.

Částka 7

Vyhláška č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení.

Částka 8

Zákon č. 26/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Částka 10

Vyhláška č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci.

Částka 11

Nařízení vlády č. 35/2017 Sb., kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování.

Částka 12

Nařízení vlády č. 36/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 29/2016 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů a o změně některých souvisejících nařízení vlády, a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

Částka 17

Nařízení vlády č. 47/2017 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, a nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Nařízení vlády č. 49/2017 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády 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.

Částka 19

Nařízení vlády č. 51/2017 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Poodří.

Vyhláška č. 52/2017 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Poodří.

Částka 21

Zákon č. 60/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 62/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 22

Vyhláška č. 68/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 29/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 23

Nařízení vlády č. 69/2017 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

Částka 25

Vyhláška č. 72/2017 Sb., o genetických zdrojích zvířat.

Částka 30

Vyhláška č. 83/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

Částka 33

Vyhláška č. 88/2017 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství.

Částka 34

Zákon č. 89/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

Sbírka mezinárodních smluv leden – březen 2017**Částka 6**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 12/2017 Sb.m.s., kterým se vyhláší opravené znění českého překladu Evropské úmluvy o krajině, vyhlášené pod č. 13/2005 Sb. m. s.

Částka 7

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2017 Sb.m.s., o sjednání Dohody mezi Ministerstvem zemědělství České republiky a Ministerstvem lesního hospodářství Běloruské republiky o spolupráci v oblasti lesního hospodářství.

← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu České právo životního prostředí**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy 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, a 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 „Téma“, dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích 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 4x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 43 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) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which 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.

Při veškeré korespondenci jsou autoři povinni uvádět vždy své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), 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 vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can 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 „Téma“, 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 konference).
- 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 navržené 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 „Téma“. 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 posouzení 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 předmětný 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 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

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

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek pro- slovených 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 ži- votního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

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

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main sections of the Journal Czech Environmental Law Review. The articles are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and one professional recommended by the editor or by member of editorial board. The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the consideration the article can be accepted for review or sent back with objections or comments. The author can be asked to change the article. The article then goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different opinions about the article and open the ways either to publish the article or to refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.

