

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 Košíčiarová, 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 Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 45. čísla dne 25. 11. 2017.

Fotografie na obálce:

Český kras, Lom Velká Amerika

(fotografií připomínáme 45. výročí založení

Chráněné krajinné oblasti Český kras).

Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých

společností ČR – rozhodnutí AV ČR č. 99/

RVS/17 ze dne 15. 3. 2017.

← OBSAH č. 3/2017 (45) →**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Nesmyslné zákony, nesmyslná kácení dřevin, v lese i mimo les,
v Polsku i v Česku 7

AKTUÁLNĚ*Tereza Snopková*

Ve světle Trumpovy environmentální politiky 11

TÉMA*Tereza Fabšíková*

Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí 15

Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek

Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby 36

Martina Franková

Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb
a změnách využití území 56

Jiří Pokorný

IRENA 79

NÁŠ HOST*Daria Danecka, Wojciech Radecki*

K otázce ochrany dřevin rostoucích mimo les v Polsku – smutné
konsekvence jedné nesmyslné novelizace 83

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU*Vojtěch Stejskal*

Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti
Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R,
usnesení z 20. 11. 2017) 94

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Ondřej Vícha***K odpovědnosti za stav silniční vegetace v průjezdním úseku silnice 101****STUDENTSKÉ VÝZKUMNÉ OKÉNKO****Výsledky soutěže o Cenu Josefa Vavrouška 2017 111****Výsledky soutěže o Cenu Zdeňka Madara 2017 114***Jan Šeba***Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku 116****RECENZE A ANOTACE****Horní zákon a Zákon o hornické činnosti s komentářem
od Ondřeje Víchy 148****INFORMACE O ČASOPISU 152****POKYNY PRO AUTORY 154****ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 157**

☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2017 (45) ☚**EDITORIAL***Vojtěch Stejskal*

Nonsensical legislation, logging of trees in forest and apart from forest, in the Czech Republic, in the Poland 7

HOT ISSUE*Tereza Snopková*

Eight things environmental lawyers can do in the age of Trump 11

MAIN TOPICS*Tereza Fabšíková*

The new legal regulation of administrative punishment in the field of environmental protection 15

Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek

Limiting public participation: a Pyrrhic victory of the lobby groups 36

Martina Franková

Changes in legal protection of nature protection in the provision of buildings and changes in territorial use 56

Jiří Pokorný

International Renewable Energy Agency 79

OUR GUEST*Daria Danecka, Wojciech Radecki*

In front of question of protection of trees and bushes apart from forest in Poland – sorrowful consequence of one nonsensical amendment 83

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION	
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
EU threatens Poland with fine over logging in Bialowieza primeval forest	94
COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC	
<i>Ondřej Vícha</i>	
Responsibility for the state of road vegetation in the transit section of the road	101
STUDENTS RESEARCH WINDOW	
Josef Vavroušek Award 2017	111
Zdeněk Madar Award 2017	114
<i>Jan Šeba</i>	
Climate Change before the Court: Case of Urgenda Foundation v the State of the Netherlands	116
THE REVIEWED PUBLICATIONS	
Ondřej Vícha. The Mining Act. Act on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration. Commentary. Wolters Kluwer ČR Publishing, Prague, 2017.	148
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	152
INFORMATION FOR AUTHOR	154
Manuscript requirements	
PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS	157

◀ ÚVODNÍK ▶

NESMYSLNÉ ZÁKONY, NESMYSLNÁ KÁCENÍ DŘEVIN, V LESE I MIMO LES, V POLSKU I V ČESKU

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte 45. číslo časopisu České právo životního prostředí. Slušelo by se asi slavit půlkulaté výročí našeho časopisu. Jenže na oslavy není pomyšlení. Rok 2017 se mi zdá být řečeno s klasikem poněkud nešťastným, alespoň pokud jde o ochranu přírody a právo životního prostředí. Pokud jsem si snad myslel po psaní úvodníků předchozích dvou čísel, že bude v Česku s přírodou zle, při sestavování tohoto čísla jsem si uvědomil, že možná na tom ještě nejsme tak špatně. Toto číslo se věnuje hodně Polsku, z pohledu právního i ochrannářského. A není to zrovna veselé čtení. Již titulek napovídá, že se věnujeme v několika člancích problematice kácení dřevin, rostoucích mimo les, i v lese. Doporučuji rubriky Náš host, Komentovaná judikatura Soudního dvora EU či Z judikatury Ústavního soudu ČR.

Začínáme ale v USA. Vláda prezidenta Donalda Trumpa se již několik měsíců otevřeně staví proti ochraně životního prostředí a proti adaptacím na změnu klimatu. Američtí právníci zabývající se právem životního prostředí právě odstartovali kampaň proti této nesmyslné vládní politice. Naše kolegyně Tereza Snopková je toho času přímo v USA, tak říkajíc v centru dění, a tak se s námi podělila o postřehy z obsahu této kampaně.

V dalších rubrikách se zabýváme aktuálními čerstvými novinkami v oblasti českého práva životního prostředí. Tereza Fabšíková pro nás připravila článek o nové právní úpravě odpovědnosti za přestupky, a to zákona č. 250/2016 Sb. Vzala to samozřejmě z pohledu našeho oboru.

Dva příspěvky se zabývají souvislostmi nešťastné novely stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.). Tento kontroverzní zákon opravdu vyvolává řadu názorů a reakcí a na stránkách našeho časopisu se mu věnujeme a budeme věnovat velmi často. Cílem příspěvku Vojtěcha Vomáčky a Dominika Židka s názvem *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby* je vymezení hlavních východisek posuzování aktivní legitimace k podání žaloby ve správním soudnictví v případech osob, které nebyly účastníky správního řízení, a to – s ohledem na zaměření našeho časopisu – ve vztahu k omezení účasti ekologických spolků v povolovacích řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Martina Franková se zabývá stejnou novelou stavebního zákona z pohle-

du ochrany přírody, konkrétně si všímá změn v právní úpravě ochrany přírody při umisťování staveb a změnách využití území.

V dalším z příspěvků tohoto čísla nám Jiří Pokorný představí IRENU, odborníci vědí, že to není žena, ostatní se to dozvědí, když si přečtou jeho článek.

V rubrice *Náš host* máme v tomto čísle vlastně hosty, kolegy z Polské akademie věd, pan profesor Radecki, náš tradiční host, si tentokrát přizval na pomoc svoji kolegyni Dariu Daneckou, aby nás společně seznámili s novou a jak oni podotýkají nesmyslnou právní úpravou kácení dřevin rostoucích mimo les, a je to opravdu masakr (citují pana profesora). Tak mě napadá, že kácení dřevin rostoucích mimo les má novou nesmyslnou úpravu i v ČR (nová podoba § 8 zákona č. 114/1992 Sb. od 1. 1. 2018).

Masakrem se jeví i kroky polské vlády (vláda jedné strany Právo a spravedlnost) v oblasti nesmyslného protiprávního kácení v oblasti biosférické rezervace UNESCO, území Natura 2000 a národního parku Bělověžský prales. Komisi a Soudnímu dvoru již naštěstí došla trpělivost a tak komentujeme čerstvé usnesení Velkého senátu SDEU z 20. listopadu 2017, kterým bylo vydáno předběžné opatření nařizující Polsku okamžitě zastavit kácení v tomto jedinečném nížinném pralesním ekosystému. V opačném případě hrozí SDEU Polsku opakovanými vysokými denními pokutami až do splnění příkazu.

Pokud jde o kácení a údržbu silniční vegetace v ČR, Ondřej Vícha nám v rubrice *Z judikatury Ústavního soudu ČR* přibližuje, jak se na věc dívá právě česká justice.

Konečně jsem rád, že můžeme v našem časopise odstartovat novou rubriku, *Studentské vědecké okénko*. Rádi bychom dávali šanci talentovaným studentům píšícím o tématech z oblasti práva životního prostředí. Letošní vítěz *Ceny doc. Zdeňka Madara Jan Šeba* zpracoval pro náš časopis svoji vítěznou práci X. ročníku *Studentské vědecké odborné činnosti na Právnické fakultě UK*.

Závěrem bych rád poděkoval u příležitosti vydání 45. čísla našeho časopisu všem autorům a spolupracovníkům, kteří s námi časopis po léta připravují. Zejména bych chtěl poděkovat Evě a Františkovi Rozkotovým, že se nám tak hezky již 17 let starají o vizuální stránku, sazbu, zapracování korektur a tisk.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No.3/2017 (45) deals with the following hot issues and main themes.

The first article presents the current American campaign „Defend Our Environment: Defend the Places We Love“ against the politics of President Donald Trump. The author, Tereza Snopková, Ph.D., presents and analyses the study of Prof. Michael B. Gerrard “Eight Things environmental lawyers can do in the age of Trump”. Also, she comments the Gerrard’s eight principles from the Czech environmental politics point of view.

The article of Mgr. Tereza Fabšíková deals with the new legal regulation of administrative punishment. The article aims to introduce such regulatory issue from the environmental law point of view and to consider potency of the new regulation in the field of environmental protection. The new administrative liability act unites the existing forms of administrative delictual liability and introduces the term ‚offense‘ for the administrative liability of individuals, legal entities and natural persons who transact business.

Vojtěch Vomáčka and Dominik Židek deals with the amendment of the Czech Building Act. In their unprecedented move, Czech Parliament members supported by the developers and lobbyists decided to restrict environmental NGOs from participation in a wide range of permitting procedures. A substantive amendment (Act. no. 225/2017 Coll.) to the Czech Building Act was supposed to speed up the procedures but leaves much to be desired in this respect and may even turn counterproductive. The authors analyse the amendment and conclude that the NGOs still retain their right to access to justice based on the case law of the Czech Constitutional Court and The Supreme Administrative Court. As a consequence, the developer may face the objections of the public concerned during the court proceedings for the first time, too late for any changes of the project.

Martina Franková, Ph.D. deals with the most important amendments adopted by the Czech Parliament this year Nr. 225/2017 Coll. related to relationship between nature and landscape protection and building permitting process. Taking into account the number of adopted changes (Parliament adopted important amendments of Building Act, Nature and Landscape Protection Act and Environmental Impact Assessment Act), the article concerns the procedural aspects of nature protection, especially the tools of nature protection in the building permitting process.

The article of Mgr. Jiří Pokorný, Ph.D. deals with the issue of the International Renewable Energy Agency – probably one of the youngest international energy organization. The aim of the article is to introduce this organization and show its international importance in the area of renewable energy sources and also possibilities and related benefits Czech Republic's membership. In the article is also mentioned author's idea of the following development of IRENA on the international level.

Our guests from Polish Academy of Science Prof. Wojciech Radecki and Mgr. Daria Danecka presents one solution on the basis of the Polish Nature Protection Act passed on 16th April 2004, which was amended firstly by the Act passed on 16th December 2016 and secondly by the Act passed on 11th May 2017. The first amendment has exempted private owners of real estates from a duty to obtain the permission for removing trees and bushes from the real estate. The consequence was massacre trees and bushes growing on private real estates. The second amendment frankly speaking introduced a duty to put forward intention to remove trees with possibility to raise an objection by the organ od nature protection, but this solution is insufficient and means weaking of protection of trees and bushes.

In the new section of our Journal "Students research window" we give the opportunity to publish to young authors, students of universities. Today, first author, Jan Šeba, winner of Docent Zdeněk Madar Award, from Charles University in Prague, writes about the Climate Change before the Court: Case of Urgenda Foundation against the State of the Netherlands.

Also, in the current issue of the journal Czech Environmental Law Review we bring to you some information about the new judgement of the EU Court of Justice concerning the logging of the trees in Bialowieza Forest, new judgement of the Constitutional Court of the Czech Republic, or the peer-review of the new books from environmental law.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief

AKTUÁLNĚ

VE SVĚTLE TRUMPOVY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Amerikou se šíří výzva environmentalistů¹ „Chraňme místa, která jsou nám blízká“. Výzva je určená senátorům, kteří rozhodují o postupech navržených americkým prezidentem: „Dojde-li na ochranu životního prostředí, Američané jsou jednotní! Chceme dýchat čistý vzduch, pít nezávadnou vodu, užívat si pobyt na veřejné půdě, sdílet životu přívětivé klima.

Děti, které milujeme, mohou žít v čistším a zelenějším světě. To je však možné jen tehdy, pokud udržíme a posílíme kvalitní ochranu životního prostředí. Vyzýváme proto k opozici vůči každému návrhu zákona, který ohrozí zdraví nebo životní prostředí.“

Tato výzva je obranou proti krokům prezidenta Donalda Trumpa v americké environmentální legislativě a v mezinárodním jednání. Prezident Donald Trump ve svých projevech poukazuje, na to, že by nic, míněno zejména administrativní překážky (povolení, regulace), nemělo bránit maximálnímu využití fosilních paliv pro účely zajištění silné pozice USA ve světové energetice.

Američtí environmentalisté považují Trumpovy záměry za „bezprecedentní ohrožení právních předpisů USA v oblasti životního prostředí“.

Základem změn, které Trump prosazuje, je požadavek na „zkvalitnění“, míněno zrychlení a sjednocení procesů environmentálního povolování.² Environmentální posuzování je pro svou délku považováno za brzdu ekonomického rozvoje.

¹ Viz např. https://environmentwashington.webaction.org/p/dia/action4/common/public/?action_KEY=21204, https://environmentmissouri.webaction.org/p/dia/action4/common/public/?action_KEY=21190, (citováno 13. 9. 2017). Plný text: „Defend Our Environment

We need to stop President Trump from dismantling protections to the air we breathe, the water we drink, our families' health and the places we love.

Defend the Places We Love

Dear Senators,

When it comes to protecting our environment, Americans stand united. We want clean air to breathe, clean water to drink, public lands to enjoy, and a livable climate to share.

The children we know and love today can live cleaner, healthier lives in a greener world, but only if we can keep our environmental protections in place and make them stronger. I urge you to publicly oppose any bill that would threaten our environment or our health.“

² Viz např. vládní nařízení ze srpna 2017: Establishing Discipline and Accountability in the Environmental

Profesor Michael Gerrard, ředitel Centra pro změnu klimatu na Columbijské univerzitě v New Yorku, nabízí 8 postupů určených environmentálním právníkům, které mohou být nejen formálním protestem proti zamýšleným Trumpovým opatřením, ale též konkrétním příspěvkem ke snížení vlastního vlivu na životní prostředí. Sám, jako environmentální právník - akademik, se považuje za velmi flexibilního v míře, v jaké může oněch 8 postupů naplnit. Ve svém akademickém postavení se cítí nejméně ohrožen.³

Prof. Gerrard je toho názoru, že environmentální právníci, stojící mimo akademickou sféru, mají také dost sil konat, vždy, podle toho, jaké mají postavení. Právníci v nevládních organizacích jsou ve svých vystoupeních omezeni minimálně, právníci v advokátních kancelářích pak budou více opatrní ve svých projevech. Nejprísnejší limity budou platit pro osobní postoje a vyjádření právníků coby pracovníků environmentálních vládních agentur. Pro každého z výše uvedených však platí, že může naplnit kterýkoliv z kroků nebo jeho část právě v té míře, která je pro něj možná.

Níže uvádím zásady, které prof. Gerrard vyjmenoval, a které jsou velmi snadno přenositelné do českého prostředí. Komentáře k nim vyplývají z textu prof. Gerrarda, současně jsou však upraveny.

1) Podporovat to, čeho jsme v ochraně životního prostředí dosáhli

Tato podpora může mít např. podobu rozhovorů určených pro veřejnost nebo připomínkování legislativních návrhů. Pokud dojde ke ztrátě pozic na určitých úsecích ochrany životního prostředí, je třeba vhodné environmentální postupy udržet minimálně v akademických debatách. Jednou přijde nový prezident, který bude důvěřovat vědeckým a praktickým výsledkům a bude pracovat ve prospěch budoucích generací. To bude vhodná chvíle vrátit se k tomu dobrému, čeho bylo dosaženo.

2) Myslet globálně, jednat lokálně

Hlavní roli v zachování kvalitní ochrany životního prostředí v Trumpově volebním období budou mít jednotlivé státy a obce. Nyní je tedy vhodný čas na to posílit svou roli na této úrovni. Pokud to lze, podpořte ze své pozice vhodné environmentální postupy na úrovni lokální administrativy. Každý dobrý krok bude dobrým vzorem pro ostatní.

3) Snížit spotřebu fosilních paliv

Za účelem snížení dopadů na změnu klimatu je třeba se přesunout z využití fosilních paliv směrem k obnovitelným zdrojům energie. Relativně nízké náklady

Review and Permitting Process of Infrastructure, viz <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/15/presidential-executive-order-establishing-discipline-and-accountability>.

³ Nabízí se srovnání se silným a neohroženým hlasem, bohužel neúspěšným, akademické obce při projednávání novelizace stavebního zákona v Parlamentu České republiky pár týdnů nazpět. Blíže viz České právo životního prostředí č. 1/2017 (43), str. 7 až 21.

využití energie větru a slunce znamenají, že jsme uprostřed „pozitivní energetické revoluce“, ve které obnovitelné zdroje vytlačují zdroje fosilní. Právníci mohou být prospěšní při získávání povolení a hledání financování nových zařízení a provozů využívajících čistou energii.

4) Přizpůsobit se

Budoucí vyhlídky, pokud jde o změnu klimatu, jsou velmi vážné a předpokládá se, že se budou dále zhoršovat. Stoupání hladiny oceánů, tání ledu, extrémní sucha a další události jsou velmi odstrašující. Je třeba zvýšit odolnost stavebních projektů, posílit řízení přírodních zdrojů a dalších činností. K tomu existuje řada nástrojů, jako je environmentální posuzování, povolovací řízení a další postupy, v nichž je role právníků zásadní. Je třeba, aby si provozovatelé velkých zařízení uvědomili dopad klimatických změn na jejich vlastní podniky. Uvědomění vlastního ohrožení těchto subjektů bude mít silný politický dopad.

5) Neškodit

Pokud je to možné, podpořte projekty využívající obnovitelné zdroje energie, namísto striktní ochrany svého vlastního území prostřednictvím „NIMBY“ strategie. Pokud je vaše role v právní firmě, vyhněte se řízením, kde byste měli vyjednávat na straně Trumpovy environmentálně deregulační kampaně. Jste-li právníkem v některé z federálních agentur, máte naši velkou podporu ve směru udržení dosažené silné proenvironmentální strategie.

6) Snížit vlastní ekologickou stopu

Každý z nás může přispět ke snížení škodlivého dopadu na životní prostředí: používat LED žárovky v domácnosti, využívat kolo nebo chodit pěšky namísto cesty autem, snížit spotřebu masa, pečlivě vypínat spotřebiče, více recyklovat...

7) Přispět

I když není v našich možnostech se zapojit osobně, vždy je možnost podílet se finančně. Podpořit environmentální NGO, politické skupiny, proenvironmentální kandidáty ve volbách.

8) Volit

Využijte každou příležitost, kdy jako občan státu můžete volit, popř. přesvědčte ostatní, aby k volbám šli. Dejte svůj hlas ve prospěch příznivé environmentální budoucnosti.

Závěrem prof. Gerrard říká, že pokud uděláte co nejvíce z věcí, které jsou možné, pomůžete naší planetě úspěšně proplout hrozným obdobím Trumpovy éry do času, kdy se budeme všichni usmívat.

Vzhledem k tomu, že postoje amerického prezidenta jsou v mnoha ohledech podobné postojům české politické reprezentace⁴, považuji výše uvedené postupy za více než inspirativní pro další vývoj práva životního prostředí v České republice. Věřím, že jejich přečtení povzbudí i české environmentální právníky.

Nadcházející české parlamentní a prezidentské volby, jakož i následné volby do obecních zastupitelstev budou skvělým prostorem pro českou veřejnost ukázat, na čí straně stojí. Zda je udržitelný rozvoj a „pozitivní budoucnost planety“ tématem, které má lidem co říci.

Klíčová slova: environmentální politika, environmentální povolování, environmentální právníci, energetická dominace, ekonomická síla

Abstrakt:

Článek představuje současnou americkou kampaň „Defend our environment: Defend the Places we Love“ proti politice prezidenta Donalda Trumpa. Autorka, JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., předkládá a analyzuje studii prof. Michaela B. Gerrarda „Osm věcí, které mohou právníci v oblasti životního prostředí dělat v éře Donalda Trumpa“. Také komentuje osm zásad z pohledu české environmentální politiky.

O autorce:

Tereza Snopková, odborná asistentka Katedry práva životního prostředí PF UK, stipendistka Fulbrightova programu v akademickém roce 2017/2018 (University of Oregon, Eugene)

**EIGHT THINGS ENVIRONMENTAL LAWYERS CAN DO
IN THE AGE OF TRUMP**

Abstract:

The article presents the current american campaign „Defend Our Environment: Defend the Places We Love“ against the politics of President Donald Trump. The author, JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., presents and analyses the study of Prof. Michael B. Gerrard „Eight Things environmental lawyers can do in the age of Trump“. Also, she comments the Gerrard's eight principles from the Czech environmental politics point of view.

Key-words: environmental politics, environmental decision making, environmental lawyers, energy dominance, economic power



⁴ Není třeba připomínat projednávání poslední novelizace stavebního zákona a dalších předpisů, kdy došlo k zásadním negativním změnám pro ochranu životního prostředí (zákon č. 225/2017 Sb.).

◀ TÉMA ▶

NOVÝ PŘESTUPKOVÝ ZÁKON A OCHRANA
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Mgr. Tereza Fabšíková

Úvodem¹

Od 1. července je účinná nová úprava správního trestání, která si od počátku kladla za cíl především zpřehlednění dosavadní situace v oblasti správní deliktů odpovědnosti.² Na legislativní úrovni je vyjádřena novým přestupkovým zákonem, tj. zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Vzhledem k tomu, že pro oblast ochrany životního prostředí je správní odpovědnost v praxi dominantní formou deliktů odpovědnosti, jsou změny v systému správního trestání pro ochranu životního prostředí podstatné. Účelem tohoto příspěvku je upozornit na významné body nové právní úpravy správní odpovědnosti, a to především v souvislosti s přestupky proti životnímu prostředí. Jeho cílem je též zamyšlení se nad možnostmi, jakými nové prostředky správního trestání využít pro účinnější ochranu životního prostředí, i nad *de lege ferenda* vhodnými úpravami složkových zákonů, které obsahují skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí.

K pojmu přestupku

Klíčovou změnou v koncepci správní odpovědnosti je, že se jejím základem nově stalo spáchání přestupku. Přestupek v sobě zahrnuje dosavadní přestupky, jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob.³ Dosavadní úpravě správních deliktů byla opakovaně vytýkána její naprostá roztržitost a nejednotnost, a to jak po stránce hmotněprávní, tak procesní.⁴ Teorie popsala celou řadu problémů s touto úpravou

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci programu podpory vědních oborů Univerzity Karlovy PROGRES Q 16 Environmentální výzkum.

² Viz důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nový přestupkový zákon, str. 69-72. Dále jen „důvodová zpráva k přestupkovému zákonu“. Dostupná on-line jako Sněmovní tisk 555/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

³ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 142.

⁴ K tomu např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, str. 324. Dále Damohorský, M. Deliktů odpovědnost v ochraně životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, 2011/3, str. 11-18.

spojených – vytýkána tak mimo jiné byla (a to nejen ve vztahu ke správním deliktům proti životnímu prostředí) neodůvodněná rozdílnost ve vymezení skutkových podstat (přílišná abstraktnost a naopak přílišná konkrétnost), rozdílná konstrukce rozpětí sankcí, která neodráží typovou nebezpečnost deliktů,⁵ odlišnost v okruhu orgánů oprávněných k sankcionování, rozdílnost ve fakultativnosti či obligatornosti ukládání sankcí či rozdílné vymezení lhůt.⁶ Opakovaně bylo voláno po legální definici správního deliktu⁷ a vytvoření zákona, který by upravil podmínky odpovědnosti obdobně, jako činí přestupkový zákon v případě fyzických osob. Nová úprava správního trestání tyto nedostatky částečně řeší zavedením jednotného pojmu přestupku a shodnou úpravou základních institutů správní odpovědnosti fyzických, právnických i fyzických podnikajících osob.

Nový přestupkový zákon definuje přestupek jako *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*.⁸ Pojetí přestupku tak zůstává materiálně-formální.⁹ V případě přestupků byla společenská škodlivost znakem stanoveným již původním přestupkovým zákonem,¹⁰ v případě správních deliktů byla někdy škodlivost jako znak dovozována teorií.¹¹ Ke vzniku přestupku je nutné naplnit formální i materiální znak přestupku, tj. určitou míru společenské škodlivosti. Správní orgán, který řízení vede, tedy musí v konkrétním případě vždy zkoumat, zda je naplněna podmínka společenské škodlivosti. Není-li podmínka splněna, nelze dané jednání považovat za přestupek, a to výslovně také v případě pachatele právnické nebo fyzické podnikající osoby.

Po sjednocení úpravy správního trestání může být pachatelem přestupku fyzická, právnická i fyzická podnikající osoba. Ve vztahu ke vzniku odpovědnosti fyzických osob nedošlo k větším změnám, avšak definice pachatele-fyzické osoby byla rozšířena. Fyzická osoba je pachatelem, jestliže *svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný*,¹² dovršila patnáctý rok věku,¹³ a byla v době jeho spáchání příčetná.¹⁴ Nově je definice pachatele-fyzické osoby rozšíře-

⁵ Hendrych, D. a kol., op. cit., str. 325.

⁶ K tomu více Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. C.H. Beck 2010, str. 80.

⁷ Damohorský, M. Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí, op. cit., str. 13. Též Prášková, H. Správní delikty právnických osob. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 1992, 1992/3, str. 4-5.

⁸ Viz § 5

⁹ K tomuto podrobněji důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 143.

¹⁰ Srov. § 2 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., stanovil že: „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti...*“

¹¹ Viz např. Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, str. 193.

¹² § 13 odst. 1

¹³ § 18

¹⁴ § 19

na také o tzv. nepřímého pachatele¹⁵ a o trestnost organizátora, návodce a pomocníka.¹⁶ Definováno je rovněž spolupachatelství, a to jako úmyslné společné jednání dvou nebo více fyzických osob, kdy pak každá z nich odpovídá jako by přešupek spáchala sama.¹⁷ V případě fyzických osob je ke vzniku odpovědnosti za přešupek vyžadováno zavinění, přičemž shodně s předchozí úpravou postačí zavinění ve formě nedbalosti, nestanoví-li zákon, že je třeba úmyslu.¹⁸

Právníká osoba jako pachatel přešupku

Podstatnou novinkou v oblasti správního trestání je definování předpokladů, za nichž vzniká správní delikt ní odpovědnost právníckých osob.¹⁹ Využívání správní odpovědnosti ve vztahu k právníckým osobám je obecně, oproti trestní odpovědnosti, dominantní.²⁰ Nejasné vymezení právnícké osoby jako pachatele (stejně jako správního deliktu samotného) tak bylo jedním z významných nedostatků dosavadní úpravy. Z pohledu ochrany životního prostředí je navíc nutné konstatovat, že protiprávních jednání, která mohou ve větší míře ohrozit či poškodit některou ze složek životního prostředí, se budou dopouštět z povahy jejich činnosti (propojení s průmyslem, dopravou apod.) spíše právnícké osoby.²¹ Jejich delikt ní odpovědnost je přitom také v této oblasti v naprosté většině případů vyvozoována právě ve formě odpovědnosti správní²² a ani do budoucna nelze očekávat, že by se situace změnila.²³ Kvalitní úprava správní odpovědnosti právníckých osob je tak pro oblast ochrany životního prostředí významná.

Odpovědnost právnícké osoby za přešupek je konstruována jako odpovědnost objektivní s možností liberace. Nová úprava správní odpovědnosti právníckých a fyzických podnikajících osob tak navazuje na předchozí úpravu odpovědnosti za správní delikty, která byla rovněž konstruována jako odpovědnost za následek. Mnohé zákony, a to i v oblasti ochrany životního prostředí, obsa-

¹⁵ § 13 odst. 2, příp. odst. 3

¹⁶ § 13 odst. 4

¹⁷ § 11

¹⁸ § 15 odst. 1

¹⁹ § 20

²⁰ To je dáno jednak výrazně vyšším počtem skutkových podstat vymezených v zákonech správního práva, jednak celkově nižším počtem spáchaných trestných činů jako typově závažnějších jednání nežli přešupků a také krátkou dobou od účinnosti zákona o trestní odpovědnosti právníckých osob, a tedy zakotvení možnosti trestně stíhat právnícké osoby.

²¹ K tomu více Damohorský, M., Fabšíková, T.: Trestní odpovědnost právníckých osob a ochrana životního prostředí. In Jelínek, J. Trestní odpovědnost právníckých osob – pět let poté. Praha: Leges, 2017, str. 230-237.

²² *Tamtéž*, str. 234-235. Srov. též Výroční zprávy ČIŽP, dostupné on-line na www.cizp.cz/Vyrocní-zpravy.

²³ *Tamtéž*, str. 234. Srov. též Statistické přehledy Ministerstva spravedlnosti, trestní věci – právnícké osoby, dostupné na <http://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statisticky-ch-listu.html>.

hovaly rovněž možnost liberace.²⁴ Ustanovení těchto zákonů jsou od účinnosti nové úpravy správního trestání zrušena²⁵ a přestupkový zákon stanovuje obecnou možnost liberace. Právnícká osoba tak za přestupek neodpovídá, jestliže *prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*²⁶ Právnícká osoba se však nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána *povinná nebo potřebná kontrola* nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, nebo jestliže neučinila *nezbytná opatření* k zamezení nebo odvrácení přestupku.²⁷ Jedná se o opatření, která byla právnícká osoba objektivně schopná provést, pokud ani při vynaložení veškerého úsilí nebyla právnícká osoba schopná nezbytná opatření provést, odpovědná nebude.²⁸ Nezbytná opatření budou posuzována rozdílně v případech jednotlivých skutkových podstat, jistě se však bude muset jednat o opatření skutečná a míněná vážně, nikoli jen „na oko“ za účelem vyhnutí se odpovědnosti.²⁹ V oblasti ochrany životního prostředí se nezbytnými opatřeními budou rozumět zejména různá preventivní opatření při rizikových činnostech, dodržování bezpečnosti provozu apod. Otázkou také je, jaká míra úsilí postačuje k tomu, aby právnícká osoba správně-trestně neodpovídala, protože pojem „veškeré úsilí“ je značně abstraktní. Jeho posouzení je úkolem správních orgánů. Vzhledem k tomu, že v mnohých zákonech se však tento termín objevoval již před přijetím nového přestupkového zákona, budou správní orgány moci při jeho výkladu navázat na svou dosavadní praxi.

Právnícká osoba je podle dikce zákona pachatelem přestupku, *jestliže k naplnění jeho znaků došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnícké osobě*, a jestliže se tak stalo *při činnosti právnícké osoby, v přímé souvislosti s činností právnícké osoby nebo ku prospěchu právnícké osoby nebo v jejím zájmu.*³⁰ V případě, že je

²⁴ Možnost liberace stanovil např. § 26 odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb., o ovzduší: „...*neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“, shodně § 20b odst. 1 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, dále § 125l odst. 1 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách či § 28 odst. 2 zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Předpisy ve znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb.

²⁵ Zrušena byla zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, „změnový zákon“. Dále jen „změnový zákon“.

²⁶ § 21 odst. 1

²⁷ § 21 odst. 2

²⁸ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 158.

²⁹ Srov. Bohuslav, L. Přičitatelnost trestného činu právnícké osobě. In Jelínek, J. a kol., Trestní odpovědnost právníckých osob v České republice – bilance a perspektivy, Praha: Leges, 2013, s. 152.

³⁰ § 20 odst. 1

ke spáchání přestupku vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele (tzv. zvláštní subjekt), který je právnickou osobou, zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemusí být dány u fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě.³¹ Zákon dále vymezuje, že *za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*³²

Ačkoli se dikce ustanovení o vzniku přestupkové odpovědnosti právnických osob podobá znění zákona o trestní odpovědnosti právnických osob³³, vymezení jejího vzniku není zcela shodné a vychází z dosavadního pojetí odpovědnosti právnických osob v oblasti správního trestání.³⁴ Zákon v § 20 sice používá termín „je přičitatelné“, koncepce správní odpovědnosti právnických osob však není postavena na principu přičitatelnosti, jako tomu je v případě odpovědnosti trestní. Odpovědnost právnických osob za přestupky je totiž odpovědností objektivní; trest je ukládán právnické osobě za to, že nezajistila splnění, respektive neporušování povinností jí právem uložených. Není třeba znát konkrétní osobu a její vztah k právem předvídanému škodlivému či ohrožujícím následku.³⁵ Správní orgán nebude mít v průběhu řízení ani povinnost zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě; okruh fyzických osob,³⁶ v důsledku jejichž jednání vzniká právnické osobě odpovědnost za přestupek, je „vymezen pouze z důvodu větší právní jistoty a předvídatelnosti práva“.³⁷

Na rozdíl od fyzických osob, v případě právnických osob zákon i nadále³⁸ nerozlišuje, zda se jedná o podnikající či nepodnikající subjekt. Přestupku proti životnímu prostředí se tak může dopustit i subjekt, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Takové případy se již v minulosti objevily,³⁹ škodlivé jednání podnikajících subjektů je však pochopitelně, vzhledem k jejich celkovému počtu a povaze jejich činnosti, v praxi častější. Přínosem je pak v této souvislosti nové ustanovení o automatickém přechodu odpovědnosti za přestupek právnické

³¹ § 20 odst. 3

³² § 20 odst. 1

³³ Srov. § 8, odst. 1,2 zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

³⁴ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 156.

³⁵ *Tamtéž.*

³⁶ § 20 odst. 2

³⁷ *Tamtéž.*

³⁸ Viz např. úpravy odpovědnosti za správní delikty ve složkových zákonech na úseku ochrany životního prostředí.

³⁹ Jak upozorňuje v literatuře Stejskal, Českou inspekci životního prostředí byly za správní delikty sankcionovány nekomerční subjekty zaměřené na ochranu životního prostředí, např. vědecká Agentura ochrany přírody a krajiny ČR či Správa NP Šumava. Viz Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2006, str. 148.

osoby na jejího právního nástupce (nestanoví-li zákon jinak).⁴⁰ Cílem této úpravy je zabránit právními osobám ve snaze vyhnout se citelným trestům. To je v praxi snadno představitelné i na úseku ochrany životního prostředí, vezmeme-li v potaz zejména výši pokut, kterou je možné právními osobám uložit.⁴¹

Podnikající fyzická osoba jako pachatel přestupku

Nový přestupkový zákon zachovává rozdělení fyzických osob na osoby „běžné“ (prosté, nevykonávající komerční činnost) a na osoby podnikající. Toto rozlišení vychází z myšlenky, že míra ohrožení či poškození zájmu chráněného zákonem je vyšší v případě osob vykonávající podnikatelskou aktivitu (jejich činnost má větší rozsah i závažnější potenciální dopady než činnost osob „běžných“). Zároveň přitom není významné, zda se jedná o podnikatele-právní osobu či podnikatele-fyzickou osobu⁴², proto by měly tyto subjekty správně-trestně odpovídat obdobně. V případě veřejného zájmu na ochraně životního prostředí lze skutečně předpokládat, že podnikatelské aktivity s sebou přinášejí zvýšené riziko ohrožení jeho složek, a zdá se tedy správné toto rozdělení režimu správní odpovědnosti fyzických osob, a naopak sjednocení režimu odpovědnosti podnikajících subjektů, zachovávat.⁴³

Úprava správní odpovědnosti fyzických podnikajících osob je tedy v novém přestupkovém zákoně konstruována obdobně jako v případě právnických osob;⁴⁴ zákon tím navazuje na dosavadní stav daný zákony upravující správní delikty. Podnikající fyzické osoby odpovídají objektivně s možností liberace, obecný liberáční důvod je vymezen shodně jako v případě osob právnických.⁴⁵ Podnikající fyzická osoba jedná sama, nebo prostřednictvím svých zaměstnanců (či jiných fyzických osob); tím se odlišuje od právní osoby, neboť ta jedná vždy prostřednictvím jiných fyzických osob.⁴⁶ V prvním případě je podnikající fyzická osoba pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo *při jejím podnikání nebo*

⁴⁰ § 33

⁴¹ Např. až 2000000 Kč podle § 88 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, až 1000000 Kč podle § 54 odst. 3 zák. č. 289/1995 Sb., zákona o lesích, až 5000000 Kč podle § 22 písm. a), zák. č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích, až 10000000 Kč podle § 20a odst. 3 písm. a), zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, až 10000000 Kč podle § 25 odst. 7 písm. a) zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, až 5000000 Kč podle § 35 odst. 12 písm. a) zák. č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, až 1000000 Kč podle § 28 zák. č. 17/1992 Sb.

⁴² Též § 23.

⁴³ K tomu také Pekárek, M. Kapitola 5: Odpovědnost správněprávní, str. 105-133, str. 132. In Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová, I. Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

⁴⁴ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, str. 159. Též § 23, resp. § 20-21.

⁴⁵ Srov. § 23, § 21 odst. 1, 2

⁴⁶ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 158.

v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.⁴⁷ Druhá situace je zákonem upravena obdobně jako v případě právnických osob – podnikající fyzická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním osoby, jejíž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné,⁴⁸ přičemž výčet těchto osob je opět vymezen zákonem.⁴⁹ Pokud fyzická osoba přestane být podnikatelem, její odpovědnost tím nezaniká.⁵⁰ V případě smrti fyzické podnikající osoby přechází odpovědnost na jejího právního nástupce.⁵¹

K zániku odpovědnosti za přestupek

Nový přestupkový zákon výslovně upravuje důvody zániku odpovědnosti za přestupek. Těmito důvody jsou a) uplynutí promlčecí doby, b) smrt fyzické osoby, c) zánik právnické osoby, nemá-li právního nástupce, d) vyhlášení amnestie.⁵² Významnou změnou je v tomto směru především sjednocení úpravy promlčecí doby. Ta činí podle nového přestupkového zákona 1 rok, pokud však jde o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, je promlčecí doba tříletá.⁵³ Dvojitá délka promlčecí doby má odrážet vyšší typovou závažnost přestupku, přičemž se vychází z toho, že sazba pokuty o závažnosti přestupku vypovídá.⁵⁴

Úprava zániku odpovědnosti v důsledku běhu času byla dosud značně roztržštěná. Původní zákon o přestupcích stanovoval, že přestupek nelze projednat, jestliže od jeho spáchání uplynul 1 rok;⁵⁵ pro promlčení správního deliktu však (v důsledku nejednotné úpravy) žádné obecné pravidlo stanoveno nebylo. Jednotlivé zákony obsahující skutkové podstaty správních deliktů obsahovaly rozličné délky

⁴⁷ § 22 odst. 1

⁴⁸ §22 odst. 2 „Podnikající fyzická osoba je pachatelem též v případě, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, a která při podnikání osoby, ve vztahu ke které se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, nebo v přímé souvislosti s ním anebo ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.“

⁴⁹ Podle § 22 odst. 3 se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné fyzické podnikající osobě považuje „a) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, b) fyzická osoba, která plní úkoly podnikající fyzické osoby, c) fyzická osoba, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti, d) fyzická osoba, která za podnikající fyzickou osobu jednala, jestliže podnikající fyzická osoba výsledku takového jednání využila.“

⁵⁰ § 23 odst. 2

⁵¹ § 34

⁵² § 29

⁵³ § 30

⁵⁴ Důvodová zpráva k novému přestupkovému zákonu, op. cit., str. 162-163.

⁵⁵ Srov. § 20 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

promlčecích dob, a to v různých kombinacích objektivních a subjektivních lhůt vztahujících se k různým rozhodným událostem. Pro představu lze uvést například úpravu v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, kde byla pro zahájení řízení stanovena subjektivní lhůta 1 roku a objektivní lhůta 5 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán.⁵⁶ Úprava lesního zákona zase stanovovala pro řízení o uložení pokuty subjektivní lhůtu 1 roku ode dne, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, a objektivní lhůtu 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.⁵⁷ Zákon o ochraně ovzduší⁵⁸ a vodní zákon⁵⁹ upravoval lhůty pro zahájení řízení obdobně, subjektivní lhůta činila 1 rok a objektivní lhůta 3 roky ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Zákon na ochranu zvířat proti týrání stanovil k zahájení řízení subjektivní lhůtu 2 let od doby, kdy se o správním deliktu dozvěděl, a objektivní lhůtu 4 let od doby, kdy byl spáchán. Naopak, zákon o ochraně přírody a krajiny⁶⁰ stanovil lhůtu pouze objektivní, a to tři roky od doby, kdy k protiprávnímu jednání došlo.

Běh promlčecí doby počíná dnem následujícím po dni spáchání přestupku, přičemž dnem spáchání přestupku je den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán.⁶¹ Zákonem je upraveno též stavění a přerušení promlčecí doby. Pokud byla promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání. Pokud jde o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká opět po uplynutí delší doby, a to nejpozději 5 let od jeho spáchání.⁶²

Nové instituty ve správním trestání a ochrana životního prostředí

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky přináší do správního trestání některé nové hmotněprávní prvky, které mají, nebo by mohly do budoucna mít, význam také pro přestupky proti životnímu prostředí.

Pokus. Z hlediska ochrany životního prostředí je jistě zajímavá nově zakotvená možnost trestat nejen dokonaný přestupek, ale postihovat také protiprávní jednání ve vývojovém stadiu pokusu. Pokus přestupku je zákonem definován jako *jednání,*

⁵⁶ Srov. § 20b odst. 3 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“

⁵⁷ Srov. § 56 odst. 1 zák. č. 289/1995 Sb. o lesích (lesní zákon), ve znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“

⁵⁸ Srov. § 26 odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“.

⁵⁹ Srov. § 125l odst. 4 zák. č. 254/2001 Sb. o vodách, ve znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“

⁶⁰ Srov. § 88 odst. 4, znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“.

⁶¹ § 31 odst. 1, dále § 31 odst. 2, 3

⁶² § 32

kteřé směřuje k dokonání přestupku, jestliže k tomuto přestupku nedošlo.⁶³ Pokud však pachatel od dokonání přestupku *dobrovolně upustil a odstranil nebezpečí*, které jeho jednáním vzniklo zájmu chráněnému zákonem, jeho odpovědnost zanikne.⁶⁴

Pokus je klasickým trestněprávním institutem; trestnost pokusu je standardně odůvodněna tak, že nedošlo-li k zákonem předpokládanému následku jednání, není tím obecně snížena škodlivost daného jednání, a pachatel by tak měl být odpovědný, jako kdyby právem předpokládaný následek nastal. Při zavádění trestněprávních institutů do systému správního trestání byl při přípravě nového přestupkového zákona zohledňován fakt, že přestupky nesou oproti trestným činům nižší míru společenské škodlivosti. Trestní právo je prostředkem *ultima ratio*, a tedy ne všechny instituty trestního práva lze použít pro správní trestání, aby přitom jejich použití zůstalo přiměřené závažnosti přestupku.⁶⁵ V novém přestupkovém zákoně je tak nakonec v těchto případech zakotvena pouze možnost využití určitého institutu (pokus, postih organizátora, návodce, pomocníka). Ten pak musí být ještě výslovně zakotven ve zvláštním zákoně, není možné jej aplikovat pouze na základě přestupkového zákona. V souvislosti s trestností pokusu k tomu důvodová zpráva ještě uvádí, že v minulosti nebyly skutkové podstaty ve zvláštních zákonech vytvářeny s ohledem na jeho možnou trestnost, i proto by mohlo být automatické trestání pokusu příliš přísné.

Pokus tak není trestný obecně ve všech případech, ale pouze v případech, kdy tak stanoví zákon⁶⁶ (tj. zákon, který v sobě obsahuje skutkovou podstatu konkrétního přestupku). V případě přestupků na úseku ochrany životního prostředí by bylo vhodné možnost trestnosti pokusu zvážit a v některých případech ji do příslušných složkových zákonů zakotvit. Pokus by pak neměl být trestný v případě všech skutkových podstat, jejichž cílem je chránit životní prostředí (ostatně u některých to vylučuje přímo jejich povaha), ale jen u těch závažnějších, u nichž již pokus určitého jednání vyvolává poměrně vysokou míru ohrožení.⁶⁷ Toto řešení by tedy do budoucna vyžadovalo rozdělení skutkových podstat přestupků dle jejich závažnosti, respektive podle míry ohrožení, kterou vyvolává již pokus daného popsaného jednání.

Odpovědnost organizátora, pomocníka a návodce. V obecné rovině je upraven též institut blízký se klasickému trestněprávnímu účastenství (v užším smyslu⁶⁸), ačkoli jej tak přestupkový zákon výslovně nepojmenovává. Řadí jej pod definici pachatele fyzické osoby, a to především proto, že odpovědnost účastníka není

⁶³ § 6 odst. 1

⁶⁴ § 6 odst. 4

⁶⁵ Viz důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 146-147.

⁶⁶ § 6 odst. 3

⁶⁷ K tomuto též důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 147.

⁶⁸ Jelínek, J. a kol. : Trestní právo hmotné. Obecná část – Zvláštní část. Leges. Praha 2016, str. 319-329.

konstruovaná v závislosti na odpovědnosti hlavního pachatele.⁶⁹ Jedná se o pachatele v širším smyslu; vzhledem k tomu, že vymezení osob takto odpovědných je však obsahově shodné s vymezením trestněprávním,⁷⁰ podržím se v dalším textu pro větší přehlednost pojmu „účastenství“.⁷¹ Účastenství je upraveno v základních druzích, shodných s trestním právem⁷², tedy jedná se o odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka při přestupku. Z výše popsaných důvodů není ani trestnost účastenství na přestupku zakotvena obecně ve všech případech, opět musí být stanovena výslovně zákonem.⁷³

Shodně s trestností pokusu by bylo vhodné, aby v oblasti ochrany životního prostředí bylo alespoň v některých případech účastenství trestáno. V této souvislosti by bylo opět nutné posoudit jednotlivé skutkové podstaty ve složkových zákonech a rozlišit je podle jejich závažnosti. Rovněž by bylo vhodné identifikovat problémy, které jsou již ve správní praxi známy. Tímto způsobem by bylo pravděpodobně možné řešit v ochraně životního prostředí tzv. odpovědnost zadavatele,⁷⁴ tj. situaci, kdy si určitá osoba zadavatele, nejčastěji na základě smlouvy o dílo, sjedná provedení určité protiprávní škodlivé činnosti. Typickým případem je oblast ochrany dřevin rostoucích mimo les, a tedy nedovoleného kácení dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷⁵ Organizátorství by bylo zřejmě vhodné trestat i v případech některých dalších přestupků, jejichž dopad je závažný a je přitom možné, aby se na nich podílelo více osob – jedna osoba sice škodlivou aktivitu fyzicky prováděla, avšak jiná osoba si činnost objednala, zorganizovala ji a mohla z ní profitovat. Při zvažování, na kterou skutkovou podstatu přestupku by měla trestnost účastenství dopadat, je však nutné skutečně důkladně zvažovat přiměřenost trestání účastníka vůči závažnosti spáchaného přestupku, a to i s ohledem na to, že v přestupkovém zákoně není stanovena možnost mimořádného snížení výše pokuty v případě účastenství, ačkoli v případě pokusu tak stanoveno je.⁷⁶

Otázkou také je, zda by bylo při začleňování trestnosti účastenství do konkrétních složkových zákonů nutné správně trestat všechny tři jeho formy, tzn. organizátorství, návod i pomoc. Podíváme-li se na úpravu trestněprávní, účastenství je sice trestné v případech skutkových podstat všech trestných činů, ve správním trestání se však nejedná o účastenství v pravém smyslu, ale o rozšířenou definici pachatelství. Subsidiarita jednotlivých forem účastenství k tomu platí obecně v ří-

⁶⁹ §13 *a contrario*

⁷⁰ Srov. § 24 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁷¹ Tento termín používá též důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 151-152.

⁷² Srov. § 24

⁷³ § 13 odst. 4

⁷⁴ Stejskal, V., op. cit., str. 150.

⁷⁵ K tomu podrobně Stejskal, V., op. cit., str. 150-151.

⁷⁶ § 44 odst. 1 *a contrario*, § 44 odst. 1 písm. b)

zení správním i trestním.⁷⁷ S ohledem na výše popsanou aplikaci těchto nových institutů i na nižší míru škodlivosti přestupku by tak možná v úvahu přicházelo trestat pouze organizátorství, nikoli už formy jiné. V některých případech se totiž může správní trestání pomocníka přestupku jevit příliš přísné, nikoli však už trestání organizátora. Vezmeme-li totiž v potaz možné rozsáhlé a těžko napravitelné dopady škodlivých jednání proti životnímu prostředí a stále častější organizovanou delikttní činnost proti životnímu prostředí, možnost správně trestat organizátora by byla v případech přestupků proti životnímu prostředí zřejmě účelná.

Nepřímé pachatelství. Nově je i pro oblast správní odpovědnosti upraveno tzv. nepřímé pachatelství.⁷⁸ To postihuje případy, kdy osoba (fyzická či právnická) běžně za přestupek odpovědná záměrně využije k provedení protiprávní činnosti osobu jinou, která za přestupek odpovědná není. Tento tzv. živý nástroj může být neodpovědný pro nedostatek věku nebo nepřičetnost anebo proto, že svým jednáním naplnil podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Osoba, která „živého nástroje“ využila, bude za přestupek odpovídat, jako by sama jednala. V oblasti práva životního prostředí si lze takovou situaci snadno představit v případech, kdy je pro výkon určité činnosti vyžadováno povolení (rybaření podle zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství⁷⁹), avšak určitá osoba jej nemá, a tak použije „živý nástroj“, typicky dítě. Použití „živého nástroje“ je představitelné rovněž v případech rozsahem drobnějších přestupků proti životnímu prostředí, například na úseku ochrany přírody a krajiny.⁸⁰

Odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby. Zajímavým novým prvkem (v trestním právu se neobjevujícím) je správní odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby.⁸¹ Tento institut dopadá na situace, kdy v důsledku úmrtí dojde k přechodu určité veřejnoprávní odpovědnosti na dítě. V oblasti práva životního prostředí může jít typicky o případ vlastnictví lesa,⁸² jehož vlastníkem se v dědickém řízení v důsledku úmrtí původního vlastníka, stane osoba mladší 15 let. S vlastnictvím lesa je přitom spjato množství povinností, které pochopitelně namísto vlastníka-dítěte vykonává jeho zákonný zástupce či opatrovník. Nevykonává-li pak zákonný zástupce či opatrovník tyto povinnosti řádně, je vytvořena fikce zákonem požadovaného postavení,⁸³ a zákonný zástupce či opatrovník za přestupek odpovídá, jako kdyby dané postavení měl – byl vlastníkem lesa.

⁷⁷ Např. Jelínek, J. a kol., op. cit., str. 319-320.

⁷⁸ § 13 odst. 2

⁷⁹ Jedná se o povolení podle § 6 zák. č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Např. přestupky podle § 87 odst. 2 písm. a), b), e) zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁸¹ § 14

⁸² Vlastnictví lesa upravené zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ K tomuto definice tzv. *zvláštního subjektu* podle § 12 přestupkového zákona.

Správní tresty

Nový přestupkový zákon používá nově namísto pojmu správní sankce⁸⁴ výhradně pojem správní trest. Uložit je možné pokutu, napomenutí, zákaz činnosti, trest propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku,⁸⁵ a to samostatně nebo v kombinaci s jinými správními tresty. Je-li ukládána pokuta, nelze však již uložit trest napomenutí.⁸⁶

Napomenutí. Podstata trestu napomenutí spočívá v tom, že správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání. Je tak cíleno především na případy, kdy se pokuta vzhledem ke škodlivosti přestupku jeví jako nepřiměřeně přísná a správní orgán přitom nechce od potrestání zcela upustit. Pro drobnější přestupky proti životnímu prostředí je tak uložení napomenutí vhodnou alternativou uložení pokuty.

Pokuta. Bezpochyby nejčastěji ukládaným správním trestem na úseku ochrany životního prostředí je pokuta. O její výši rozhoduje správní orgán v rámci správního uvážení, přičemž se musí pohybovat v rozpětí stanoveném konkrétními zákony u skutkových podstat. Při stanovení výše pokuty se bude řídit kritérii nově stanovenými přestupkovým zákonem. Ta jsou však vymezena demonstrativně, proto není vyloučeno, aby správní orgán vzal do úvahy také další okolnosti. Důležitý je v této souvislosti také institut tzv. zvýšené pokuty⁸⁷, který je upraven v zákoně o ochraně přírody a krajiny.⁸⁸ Nově je přestupkovým zákonem stanovena možnost pokutu mimořádně snížit, *jestliže vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravu dosáhnout* nebo je pokuta ukládána *za pokus přestupku* nebo by uložena pokuta v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby byla *vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.*⁸⁹ Pokud je výše pokuty mimořádně snižována, musí být uložena alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem.⁹⁰ V některých případech přinesla nová úprava správního trestání také změny ve výši pokut (resp. zvýšení horní hranice), které je možné za přestupky uložit, v případě většiny skutkových podstat

⁸⁴ Srov. § 11 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁸⁵ § 35, zákona č. 250/2016 Sb.

⁸⁶ § 36

⁸⁷ Viz Stejskal, v., op. cit., str. 161.

⁸⁸ § 87 odst. 5: „*Za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů lze uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích.*“

⁸⁹ § 44 odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb.

⁹⁰ § 44 odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb.

však zůstalo rozpětí pokut beze změn.⁹¹ Zákon v § 46 nově obecně stanoví, že pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci, pokud správní orgán nestanoví lhůtu jinou.⁹²

Propadnutí věci. Správní orgán může na základě nového přestupkového zákona uložit trest propadnutí věci, jestliže jde o věc *a) která byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, b) kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj, nebo c) kterou pachatel, byť i jen zčásti, nabyl za věc uvedenou pod písmenem b), pokud hodnota věci uvedené pod písmenem b) není ve vztahu k hodnotě nabyté věci zanedbatelná.*⁹³ Propadnutí věci nemůže správní orgán uložit, jestliže je hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. To však neplatí, jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, pak se k hodnotě věci nepřihlíží.⁹⁴ Vlastníkem propadlé věci se stává stát.⁹⁵ V této souvislosti lze zmínit trest propadnutí výbušniny, který byl upraven zákonem o hornické činnosti.⁹⁶ S novou úpravou správního trestání byl však změnovým zákonem jako zvláštní typ správního trestu zrušen a pro případy propadnutí výbušniny se použije obecné ustanovení přestupkového zákona. Trest propadnutí zvířete podle zákona na ochranu zvířat proti týrání naproti tomu zůstal i nadále upraven tímto zvláštním zákonem.⁹⁷

Zákaz činnosti. V obecné rovině je pro všechny druhy pachatelů novým přestupkovým zákonem upraven též trest zákazu činnosti, mimo jiné vzhledem k citelnosti jeho zásahu do postavení osob však bude možné zákaz činnosti uložit jen, bude-li to výslovně uvedeno v zákoně. Trest zákazu činnosti spočívá v zákazu činnosti, ke které je třeba *veřejnoprávního oprávnění* nebo kterou pachatel vykonává *v pracovním nebo jiném obdobném poměru*, došlo-li k *přestupku při výkonu*

⁹¹ Například na úseku geologie (§ 44a odst. 5 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě) byla horní hranice pokuty zvýšena z 1 000 Kč na 100 000 Kč, respektive z 3 000 Kč na 30 000 Kč. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu k tomu říká, že: „Zvýšení horních sazeb pokut reflektuje současné společenské a hospodářské podmínky a odpovídá výši pokut za srovnatelné přestupky upravené v tomto zákoně.“ Srov. Důvodová zpráva k zák. č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 365. Dostupná on-line jako Sněmovní tisk č. 929/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

⁹² Shodná lhůta 30 dnů byla stanovena v § 88 odst. 5 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny či v § 56 odst. 2 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon). Tato ustanovení byla změnovým zákonem zrušena, a použije se tedy (shodná) obecná úprava přestupkového zákona.

⁹³ § 48 odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb.

⁹⁴ § 48 odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb.

⁹⁵ § 48 odst. 4, zákona č. 250/2016 Sb.

⁹⁶ § 44a odst. 5 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (zákon o hornické činnosti)

⁹⁷ Srov. § 27 odst. 13, § 27a odst. 21

této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní.⁹⁸ Veřejnoprávním oprávněním se rozumí souhlas, povolení, koncese, ohlášení či další typy licencí udělovaných orgány veřejné moci;⁹⁹ zakázat nelze činnost, jejíž výkon zákon ukládá.¹⁰⁰ Trest lze uložit na dobu stanovenou v konkrétním zákoně u přestupkové skutkové podstaty, pokud by tak zvláštní zákon nestanovil, podpůrně platí maximální doba 3 roky.¹⁰¹ V oblasti životního prostředí bylo již před účinností nového přestupkového zákona možné uložit fyzické,¹⁰² ale i právnické a fyzické podnikající osobě¹⁰³ trest zákazu činnosti zákonem na ochranu zvířat proti týrání, a to nejdéle na dobu 5 let. Možnost uložení zákazu činnosti na dobu 2 let fyzickým osobám v sobě obsahoval též zákon o myslivosti.¹⁰⁴ Zákaz činnosti, (například ve smyslu zastavení provozu) by však do budoucna bylo nejspíš možné využít i pro jiné závažné přestupky proti životnímu prostředí.¹⁰⁵

Zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Přestupkovým zákonem je nově stanovena možnost uložit právnickým osobám a fyzickým podnikajícím osobám správní trest zveřejnění rozhodnutí. Vzhledem k jeho citelnosti však ani tento trest nelze využít jen na základě ustanovení přestupkového zákona, zvláštní zákon tak musí výslovně stanovit.¹⁰⁶ Uložení trestu zveřejnění rozhodnutí nesmí být přílišným narušením soukromí, zásah musí být *přiměřený povaze a závažnosti* přestupku,¹⁰⁷ přičemž míru zásahu do práv musí řádně vyhodnotit správní orgán, který trest ukládá. V obecné rovině má trest zveřejnění rozhodnutí (či rozsudku v trestním řízení) vždy difamační účinek. Ten na jedné straně přináší preventivní prvek, subjekt si raději škodlivou činnost rozmyslí, na druhé straně ale klade zvýšené požadavky na subjekt, který trest ukládá – pokud dojde k omylu – následky jednou uveřejněného rozhodnutí lze již obtížně napravit. Pro srovnání lze uvést, že trest uveřejnění rozsudku je již zakotven v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob. V praxi využíván je, nicméně trestní soudy k němu nepřistupují nijak často,¹⁰⁸ (což však může být dáno stále ještě poměrně nízkým počtem odsouzených právnických osob). Je tak otázkou, jak k němu budou přistupovat správní orgány. Teoreticky by uveřejnění rozhodnutí mohlo být právě v případě přestupků proti životnímu prostředí velmi užitečné, právnické osoby

⁹⁸ § 47 odst. 1

⁹⁹ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, op. cit., str. 173.

¹⁰⁰ § 47 odst. 6

¹⁰¹ § 47 odst. 2

¹⁰² § 27 odst. 21

¹⁰³ § 27a odst. 3 písm. c)

¹⁰⁴ Srov. § 63 odst. 2

¹⁰⁵ K tomu více Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, op. cit., str. 81.

¹⁰⁶ § 50 odst. 1

¹⁰⁷ § 50 odst. 1

¹⁰⁸ Statistické přehledy Ministerstva spravedlnosti, trestní věci – právnické osoby, op. cit.

se svou dobrou pověst snaží chránit, je pro ně významnou hodnotou, a trest by tak mohl mít výrazný preventivní účinek. Pokud například společnost buduje svou pozici na trhu mimo jiné tím, že se oproti jiným ve shodném odvětví či oboru, chová ekologicky, a toto je pro ni značnou konkurenční výhodou, či je respekt k přírodě a ochrana životního prostředí součástí jejího dobrého jména, může být takový trest pro právnickou osobu velmi citelný.

Ukládání správních trestů

Přestupkový zákon nově jednotně uvádí kritéria pro určení druhu a výměry trestů. Kritéria dosud stanovená v některých zákonech upravujících konkrétní materii, byla ke dni účinnosti nového přestupkového zákona zrušena.¹⁰⁹ V oblasti ochrany životního prostředí se tato kritéria vztahovala zejména k vyměřování pokut. Pro určení výše pokuty se tedy nově bude postupovat podle obecné úpravy přestupkového zákona ve vztahu k určování a výměře trestu.

Zákon nově stanovuje, že při určení druhu a výměry trestu se přihlédne zejména *k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, k osobním poměrům fyzické osoby a k tomu, zda a jakým způsobem již byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, u právnické nebo fyzické podnikající osoby k povaze její činnosti.* Dále potom v případě pokusu přestupku přihlédne správní orgán k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, v případě spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, v případě právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užítky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán. U pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku přihlédne správní orgán také k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při

¹⁰⁹ Na úseku ochrany životního prostředí byla vymezena např. v § 88 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: „...se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny.“, § 28 odst. 2 zák. č. 246/1992 Sb., o ochraně zvířat proti týrání: „...přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán“, dále § 20b odst. 2 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu: „...se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména okolnostem, za nichž byl spáchán, době trvání protiprávního jednání, způsobu jeho spáchání, jeho následkům a k včasnosti a účinné součinnosti při odstraňování následků“ či v § 56 odst. 2 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích: „...se přihlédne k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání.“, dále § 125l odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách: „...přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“ Předpisy ve znění před účinností zák. č. 183/2017 Sb., „změnový zákon“.

dokončení tohoto jednání.¹¹⁰ Kritéria jsou vymezena demonstrativně, není tedy vyloučeno přihlídnout také k dalším skutečnostem. Shodně s trestními předpisy, nový přestupkový zákon vymezuje, jak se určuje povaha a závažnost přestupku. Ta je dána zejména *a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.*¹¹¹ Demonstrativně jsou v zákoně uvedeny též polehčující a přitěžující okolnosti.¹¹²

Správní orgány budou moci za podmínek stanovených přestupkovým zákonem od potrestání také upustit, a to bez stanovení podmínek nebo podmíněně. Předpokladem k nepodmíněnému upuštění od uložení správního trestu je přesvědčení správního orgánu, který řízení povede, že vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.¹¹³ Vodní zákon¹¹⁴ obsahuje nad rámec přestupkového zákona zvláštní důvod pro upuštění od uložení správního trestu. Podle jeho ustanovení může správní orgán upustit také v případě, že pachatel přestupku přijme *faktická opatření k odstranění následků* porušení povinnosti, jakož i *opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování* podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo *k nepřiměřené tvrdosti.*¹¹⁵

Ke skutkovým podstatám proti životnímu prostředí

Skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí byly v literatuře tradičně děleny¹¹⁶ na i) speciální, tj. obsažené ve zvláštních zákonech, ii) základní, tj. obsažené v jednotlivých paragrafech zákona o přestupcích, a na iii) zbytkové, tj. obsažené v přestupkovém zákoně v § 45, příp. v § 46 (jako „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“).¹¹⁷ Došlo-li k protiprávnímu jednání poškozujícímu životní prostředí, bylo

¹¹⁰ § 37

¹¹¹ § 38

¹¹² § 39-40

¹¹³ § 42 odst. 2

¹¹⁴ Zák. č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (vodní zákon).

¹¹⁵ § 125l odst. 1 zák. č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

¹¹⁶ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, op. cit., str. 78-79.

¹¹⁷ Mírně odlišné dělení nabízí Vojtěch Stejskal. Viz Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2006., str. 144.

nutné zkoumat, kterou skutkovou podstatu takové jednání naplňuje, a bylo při tom třeba postupovat ve výše popsaném pořadí. Tento stav však nová úprava správního trestání mění.

Zvláštní část přestupkového zákona, nyní vtělená do samostatného zákona – zákona o některých přestupcích, byla oproti původní zvláštní části zákona o přestupcích významně zúžena.¹¹⁸ Změny byly vedeny ideou, že obecné podmínky správní odpovědnosti, otázky sankcionování a postupu v řízení, by měly být upraveny v jednom zákoně, zatímco skutkové podstaty by měly být upraveny především v tzv. sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích, resp. v zákonech obsahujících právní povinnosti, jejichž porušení je znakem skutkových podstat přestupků. Ve zvláštní části „přestupkového zákona“ mají tak být ponechány jen takové skutkové podstaty, jejichž znakem je jednání, pro něž chybí v jiných zákonech adekvátní právní úprava. Účelem bylo tímto způsobem odstranit stav, kdy v některých případech existovala k ochraně shodného společenského zájmu skutková podstata ve zvláštní části zákona o přestupcích i v zákonech upravující určitý úsek veřejné správy.¹¹⁹

V nové úpravě zvláštní části přestupkového zákona (byť vtělené do zákona samostatného) již tak nenalezneme skutkovou podstatu týkající se přestupků na úseku ochrany životního prostředí, jak tomu bylo dříve v § 45. Tato skutková podstata měla být původně převedena do zákona o životním prostředí.¹²⁰ Nakonec se tak ovšem nestalo s odůvodněním, že: „*skutková podstata je příliš obecná, a tudíž nadbytečná ve vztahu ke zvláštním skutkovým podstatám postihujícím konkrétní jednání na úseku životního prostředí.*“¹²¹ Další skutkové podstaty týkající se oblasti ochrany životního prostředí dříve obsažené v přestupkovém zákoně však do příslušných složkových zákonů převedeny byly (pokud to matérie, kterou upravují, umožnila). Stalo se tak v případě přestupků na úseku vyhledávání, ochrany, využívaní a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů minerálních vod a lázeňských míst,¹²² dále v případě přestupků na úseku zemědělství a myslivosti,¹²³

¹¹⁸ Srov. Část druhá zák. č. 200/1900 Sb., o přestupcích.

¹¹⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, str. 25-26. Dostupná online jako Sněmovní tisk 554/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=554&CT1=0>.

¹²⁰ Zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹²¹ Důvodová zpráva ke změnovému zákonu, op. cit., str. 369.

¹²² Dosud § 29a, nyní §41 zák. č. 164/ 2001 Sb., lázeňský zákon.

¹²³ Dosud § 35, nyní skutkové podstaty podle odst. 1 písm. a) a d) zák. č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, dále skutkové podstaty podle odst. 1 písm. b) a e) byly převedeny do zák. č. 334/1992 Sb.,

na úseku geologie,¹²⁴ na úseku odpadů,¹²⁵ na úseku ochrany a využití nerostného bohatství¹²⁶ a na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství.¹²⁷ Lze tedy konstatovat, že dosavadní postup při subsumpci konkrétního protiprávního jednání porušujícího zákony na ochranu životního prostředí se mění, protože skutkové podstaty přestupků byly převedeny do jednotlivých složkových zákonů. V zákoně o některých přestupcích tak již nalezneme pouze zbytkovou skutkovou podstatu „přestupků proti pořádku ve státní správě“ a „přestupků proti pořádku v územní samosprávě“.¹²⁸

Již před účinností nového přestupkového zákona byly skutkové podstaty přestupků stále častěji upravovány ve zvláštních zákonech. Jak upozorňoval Damohorský, tato tendence má svá pozitiva, jako například lepší a bližší vazbu na primární povinnosti vymezené v daném složkovém zákoně, avšak neměla by být spojena s větší fragmentací a detailností úprav.¹²⁹ Samy skutkové podstaty přestupků (i bývalých správních deliktů) však zůstávají bez větších změn, a tak i případné připomínky (např. přílišná detailnost, rozdílnost v sankcích apod.), které jsou k nim v teorii uváděny, zůstávají nevyřešené. Právě přijetí nového přestupkového zákona a s ním spojené vymezení skutkových podstat téměř výlučně zvláštními zákony by tak mohlo být pozitivním impulsem pro zamýšlení se nad současným stavem úpravy přestupků proti životnímu prostředí ve složkových zákonech.

Několik poznámek k řízení o přestupcích

V přechodných ustanoveních nový přestupkový zákon stanovuje, že na přestupky a jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Pouze v případech, kdy by to pro pachatele bylo příznivější a k jednání zakládajícímu odpovědnost by došlo před účinností tohoto zákona, posoudí se jeho jednání podle dosavadních zákonů.¹³⁰ Zahájená řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se ještě dokončí podle dosavadních zákonů.¹³¹ Bylo-li však řízení pravomocně ukončeno před nabytím účinnosti, postupuje se pak v přezkumném či novém řízení již podle úpravy nové.¹³²

o ochraně zemědělského půdního fondu, skutkové podstaty podle odst. 1 písm. c) a f) byly převedeny do zák. č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

¹²⁴ Dosud § 38 odst. 1, nyní § 20 odst. 2, zák. č. 62/1998 Sb., o geologických pracích.

¹²⁵ Skutková podstata § 47 odst. 1 písm. h) (přestupek proti veřejnému pořádku) se převádí do § 69 odst. 1 zák. č. 185/2001 Sb. o odpadech.

¹²⁶ Dosud § 39, nyní § 40a odst. 1, zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon.

¹²⁷ Dosud § 41, nyní § 90-91, zák. č. 458/2000 Sb., energetický zákon.

¹²⁸ § 4 zákona o některých přestupcích.

¹²⁹ Damohorský, M. Deliktní odpovědnost v ochraně životního prostředí, op. cit., str. 13.

¹³⁰ § 114 odst. 1

¹³¹ § 114 odst. 4

¹³² § 114 odst. 5

Podstatné je, že na veškerá řízení o přestupcích, se bude vztahovat přestupkový zákon, ať už je pachatelem fyzická, právnická nebo fyzická osoba podnikající. Správní řád se použije pouze subsidiárně.¹³³ To je samozřejmě významná změna především pro delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, u nichž bylo řízení vedeno podle správního řádu. Teorie i praxe správnímu řádu vytýkala, že není řízení ve věcech správních deliktů uzpůsoben, sjednocení úpravy lze tak hodnotit jako pozitivní. Stanoví-li zvláštní zákon upravující určitou skutkovou podstatu pro řízení procesní odchylku, použije se jakožto *lex specialis* namísto obecné úpravy stanovené přestupkovým zákonem úprava zvláštní. Použití správního řádu přichází v úvahu až jako poslední, neboť jeho úprava je vůči přestupkovému zákonu subsidiární.

Závěrem

Nový přestupkový zákon sjednocuje a zpřehledňuje úpravu správního trestání. Zejména v případě odpovědnosti právnických osob a fyzických podnikajících osob je toto značným přínosem, neboť dosavadní úprava správních deliktů byla v mnoha směrech nedostatečná. Právě právnické osoby se z povahy své činnosti mohou častěji dopouštět jednání, která ohrožují některou ze složek životního prostředí, jakákoli snaha o kvalitnější a přehlednější právní úpravu jejich odpovědnosti je tak z pohledu ochrany životního prostředí přínosná.

Nově účinná úprava správního trestání nabízí několik nových institutů, které by bylo možné v budoucnu pro ochranu životního prostředí využít. Zejména by bylo vhodné zvážit, v případě kterých skutkových podstat přestupků, by bylo *de lege ferenda* účelné zakotvit trestnost pokusu a trestnost organizátorství, návodu a pomoci. Za tímto účelem by tak bylo nutné podrobit skutkové podstaty ve složkových zákonech určité revizi a rozlišit je podle závažnosti tak, aby využití nových možností trestání prospělo ochraně životního prostředí, ale zároveň se nestalo nepřiměřeně přísným. V případě některých závažnějších přestupků by bylo vhodné ve speciálních zákonech umožnit správním orgánům ukládání nově jednotně upraveného trestu zákazu činnosti a trestu zveřejnění rozhodnutí.

¹³³ K tomu více Průvodce MV zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 59-60. Dostupný on-line prostřednictvím webových stránek Ministerstva vnitra ČR na <http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>.

Zdroje:

Damohorský, M. Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, 2011/3, str. 11-18.

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

Damohorský, M., Fabšíková, T.: Trestní odpovědnost právnických osob a ochrana životního prostředí. In Jelínek, J. Trestní odpovědnost právnických osob - pět let poté. Praha: Leges, 2017, str. 230-237.

Gerloch, A. Teorie práva. 6. vydání. Nakladatelství A. Čeněk, Plzeň 2015.

Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris.

Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová, I. Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Bohuslav, L. Přičitatelnost trestného činu právnické osobě. In Jelínek, J. a kol., Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – bilance a perspektivy, Praha: Leges, 2013.

Jelínek, J. Trestní odpovědnost právnických osob - pět let poté. Praha: Leges, 2017.

Jelínek, J. a kol. : Trestní právo hmotné. Obecná část – Zvláštní část. Leges. Praha 2016.

Jelínek, J. a kol. : Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou, Leges. Praha 2016.

Chmelík, J. Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení: vysokoškolská učebnice. Praha: Linde, 2005.

Prášková, H. Správní delikty právnických osob. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 1992, 1992/3, str. 4-5

Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013.

Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2006.

Důvodová zpráva k novému přestupkovému zákonu, zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupná on-line jako Sněmovní tisk 555/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Dostupná on-line jako Sněmovní tisk 554/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=554&CT1=0>.

Průvodce MV zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupný on-line prostřednictvím webových stránek Ministerstva vnitra

ČR na <http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnyy-od-1-7-2017.aspx>.

Statistické přehledy Ministerstva spravedlnosti, trestní věci – právnické osoby, dostupné na <http://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>.

Výroční zprávy ČIŽP, dostupné on-line na www.cizp.cz/Vyrocnizpravy.

O autorce:

Mgr. Tereza Fabšíková je interní doktorandkou katedry práva životního prostředí PF Univerzity Karlovy v Praze.

**THE NEW LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE
PUNISHMENT IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION**

Abstract

The article deals with the new legal regulation of administrative punishment. The article aims to introduce such regulatory issue from the environmental law point of view and to consider potency of the new regulation in the field of environmental protection. The new administrative liability act unites the existing forms of administrative delictual liability and introduces the term ‚offense‘ for the administrative liability of individuals, legal entities and natural persons who transact business. Strong emphasis is put on the issue of the administrative liability of legal entities, as it is particularly their activity which is harmful for the environment. New elements of administrative punishment are analyzed as well as newly incorporated types of administrative sentences. In conclusion, the advantages and new possibilities are presented for future application in the field of punishing administrative offences against the environment.

Key words:

administrative delictual liability, offences, environmental protection



OMEZENÍ ÚČASTENSTVÍ EKOLOGICKÝCH SPOLKŮ: PYRRHOVO VÍTĚZSTVÍ STAVEBNÍ LOBBY

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Mgr. Dominik Židek

Cílem tohoto příspěvku je vymezení hlavních východisek posuzování aktivní legitimace k podání žaloby ve správním soudnictví v případě osob, které nebyly účastníky správního řízení, a to – s ohledem na zaměření časopisu – ve vztahu k omezení účasti ekologických spolků v povolovacích řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, „StavZ“), na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“).

Předkládané závěry je možné shrnout tak, že podle ustálené soudní judikatury je možné, aby při splnění vymezených podmínek ekologické spolky přímo žalovaly rozhodnutí vydaná podle stavebního zákona včetně rozhodnutí prvostupňových, pokud nebylo zahájeno odvolací řízení. Navíc je velmi obtížné toto jejich oprávnění prostřednictvím legislativních změn výrazněji omezit. Proklamované posílení pozice stavebníka vyloučením úcastenství ekologických spolků se tak jeví spíše jako nedomyšlené a pro stavebníky v důsledku kontraproduktivní, neboť přesouvá těžiště nápravy pochybení správního orgánu do fáze soudního přezkumu, přičemž soudům nesvědčí jiný prostředek nápravy nezákonného rozhodnutí než jeho zrušení. Tím se paradoxně může doba nutná pro realizaci stavebního záměru namísto žádoucího zkrácení výrazně prodloužit. Nadto jsou i v případě omezeného okruhu účastníků stavební úřady povinny vypořádat se s obsahem vyjádření dotčené veřejnosti, jejíž příslušníky je třeba považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SpŘ“). Opačný postup zakládá nezákonnost vydaného rozhodnutí a důvod pro jeho zrušení.

Úvod

Novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která nabude účinnosti 1. 1. 2018, je otevřeně označována za provizorní řešení určené k překlenutí přípravy a přijetí zcela nového stavebního zákona, který by již měl naplnit požadavky na zavedení integrovaných povolovacích procesů.¹ Proti námitkám, že dochází k (dalšímu) fakticky zbytečnému znepřehlednění procesní úpravy, stojí pádný argument: zájmy stavebníka a urychlení výstavby.

Je však zřejmé, že samotné urychlení povolovacích procesů nebude mít velkého významu v situaci, kdy jiné změny stavebního zákona mohou realizaci stavebního záměru značně zkomplikovat. Výklad nové úpravy není jednoduchý a orgány

¹ Viz zejm. Rekodifikace veřejného stavebního práva. Základní teze [online]. *Ministerstvo pro místní rozvoj*. [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf>

státní správy stále postrádají metodické pokyny potřebné k aplikaci zákona. To je zejména případ závazných stanovisek ke změnám v území podle § 96b StavZ, která budou vydávat orgány územního plánování, nebo stanovisek podle § 67 ZOPK. Ta nově namísto úzce zaměřeného biologického hodnocení vymezují rozsah široké povinnosti (!) investora provést hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na zájmy chráněné ZOPK a uplatní se v souvislosti s povolováním stavebních záměrů tehdy, je-li nezbytné povolení, souhlas či závazné stanovisko podle ZOPK.² V souvislosti s rozšířením kompetencí musí stavební úřady přihlížet i k závěrům judikatury týkající se podmínek pro vydání a nárokům na odůvodnění povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les podle § 8 ZOPK³ a případně také výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin podle § 56 ZOPK.⁴ A logicky budou odpovídat i za kontrolu a prosazování těchto rozhodnutí.

Se zájmy stavebníků se může střetnout i pro ně na první pohled výhodná úprava zrušení a změny závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona (§ 4 StavZ). Podle některých názorů se jedná o zvláštní úpravu pouze ve vztahu k úpravě přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 [od 1. 1. 2018 odst. 6] správního řádu, takže dnešní § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5) zůstane novou úpravou nedotčen,⁵ což odpovídá znění zákona, ale podle našeho názoru není v souladu s úmyslem zákonodárce. Tím byla zjevně ochrana zájmů osob, kterým svědčí práva založená rozhodnutími podle stavebního zákona podmíněná závaznými stanovisky, a to i za cenu, že bude nutné po uplynutí roční lhůty namísto zrušení či změny závazných stanovisek nutné rušit z důvodu nezákonnosti celé rozhodnutí. Každopádně se zdá, že v důsledku nové úpravy stavebník také přichází – pokud správní praxe nedovodí opak – o cennou ochranu dobré víry, kterou mu poskytuje přezkumné řízení upravené v § 149 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 SpŘ. Přitom v posledních letech projevují správní soudy tendence k ochraně takové dobré víry a jasnějšímu vymezení mezi povinnostmi stavebníka a stavebního úřadu.⁶

² Z této povinnosti, která se vztahuje na zásahy prováděné v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny, zákon logicky vyjímá hodnocení vlivů na oblasti v soustavě Natura 2000.

³ Z poslední doby zejm. rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2011, č. j. 5 As 19/2011-96, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-45, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012-140, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 12/2013-94, nebo ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 As 212/2015-80.

⁴ Z poslední doby zejm. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 10 As 14/2015-59, ze dne z 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

⁵ Viz zejm. VEDRAL, Josef. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 4. 9. 2017. Dostupné v informačním systému ASPI.

⁶ Z poslední doby viz zejm. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, a ze dne 7. 3. 2017, č. j. 7 As 51/2016-221.

Leitmotivem diskuzí o novele a jedním z neskrývaných a zároveň kritizovaných⁷ vítězství stavební lobby⁸ se stalo omezení účasti ekologických spolků v řízeních podle stavebního zákona podle § 70 odst. 3 ZOPK. Od nového roku se stavebník skutečně zbaví námitek spolků – účastníků v řízeních podle stavebního zákona, pokud se neuplatní zvláštní režim tzv. navazujících řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).⁹ V případě běžícího řízení postačuje vzít žádost o vydání rozhodnutí zpět a podat žádost novou, nyní již v řízení s omezeným účastenstvím bez ekologických spolků.¹⁰

Není vyloučeno, že rovněž tato změna se může v konečném důsledku ukázat jako neúčinná ve vztahu k cíli urychlení výstavby. A nejde o mnohdy naivní představu osvětleného stavebníka, který vyslechne námítky sdružené komunity a přizpůsobí záměr ke vzájemné spokojenosti všech zúčastněných i ve prospěch zájmů ochrany přírody a krajiny (takový postup je ostatně možný i bez zákonného rámce). Podstatnější je, že důsledkem omezení účasti ve správním řízení není automaticky omezení přístupu k soudní ochraně. Některé zásadní námítky účastníků se tak mohou poprvé objevit teprve před soudem, který však nemá možnost nedostatky napadeného rozhodnutí napravit tak jako správní orgán v odvolacím řízení.¹¹ Žadatel o vydání rozhodnutí pak nezbyde, než správní řízení absolvovat znovu a případně čekat na další, z jeho pohledu překvapivou, žalobu neúčastníka, který je nadále omezen v možnosti své námítky předestřít správnímu orgánu z pozice plnohodnotného účastníka řízení. Pokud navíc může v důsledku výkonu rozhodnutí dojít k ohrožení nebo dokonce k nevratnému zásahu do životního prostředí, jedná se o důvod přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační

⁷ Viz např. STEJSKAL, V. Parlamentní útok na ochranu přírody a základní lidská práva. České právo životního prostředí. 2017, č. 1 (43), s. 7-8.

⁸ Poslanecká sněmovna České republiky. Stenografický zápis 59. schůze, 27. 6. 2017. Ministryně pro místní rozvoj ČR Karla Šlechtová: „A novela stavebního zákona v podstatě pro mě osobně byla to nejtěžší na Ministerstvu pro místní rozvoj. Čtyřicet čtyři změnových zákonů, všechny resorty, mnoho lobbistů.“

⁹ V takovém případě totiž zůstává případná účast dotčené veřejnosti beze změny, resp. pouze s drobnými úpravami týkajícími se požadavků na obsah podporující listiny upravených v § 9e zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Významnější změnou je přesnější vymezení navazujících řízení v § 3 písmeno g) zákona, ke kterému došlo již novelou č. 326/2017 Sb., a také rozšíření účasti v navazujícím řízení i na kraje dotčené záměrem, resp. na všechny dotčené územní samosprávné celky ve smyslu § 9c odst. 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁰ Viz písm. 10 a 11 přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb.

¹¹ Jak NSS uvedl např. již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS, „(ú)kolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjištěl skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“

stížnosti, a to v souladu se zásadou zajištění účinné soudní ochrany. „Obživnutí“ správních aktů nebo nutnost zastavení výstavby přitom v zásadě nejsou důvodem pro nepřiznání odkladného účinku.¹²

Existence oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí neúčastníkem předcházejícího řízení nicméně není notorií, a nemusí být ani jasné, zda ve vztahu k rozhodnutím vydaným podle StavZ svědčí toto oprávnění ekologickým spolkům nebo jiné dotčené veřejnosti. Výše uvedené proto zasluhuje podrobnější vysvětlení, a to na půdorysu změny § 70 odst. 3 ZOPK a analýzy podmínek aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65–78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní „s. ř. s.“).

Přístup k soudní ochraně zůstává otevřený...

Podle § 70 odst. 3 ZOPK ve znění po novele se mohou ekologické spolky účastnit již jen řízení podle ZOPK. Nadále je možné vycházet ze závěrů judikatury, že mezi tato řízení nepatří řízení o uložení sankce¹³ a že spolkům přísluší hájit toliko zájmy ochrany přírody a krajiny, přičemž „*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*“.¹⁴ Na významu logicky ztrácí judikatura, která rozšiřuje okruh řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK i na jiné procesní postupy, protože se vztahuje na specifické postupy podle StavZ¹⁵ a její závěry nelze vztahovat např. i na procesy vydávání závazného stanoviska podle ZOPK. Naopak svůj význam si zachovávají závěry judikatury, která řeší, ve kterých řízeních podle jiných předpisů než ZOPK mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to z důvodu, že zůstalo, patrně přehlédnutím zákonodárce, nezměněno ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK. Nadále tak platí, že

¹² Správní soudy zpravidla nezveřejňují procesní usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti. Tendence v rozhodování jsou nicméně patrné i z několika dostupných rozhodnutí. Viz z poslední doby např. usnesení NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68, ze dne 5. 5. 2016, č. j. 7 As 51/2016-161, nebo ze dne 4. 7. 2017, č. j. 2 As 187/2017-93.

¹³ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31.

¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42.

¹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40: „*Ačkoli je postup podle § 117 stavebního zákona uvozen nadpisem „Zkrácené stavební řízení“, stricto sensu správním řízením není. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že účastenství subjektů, jakým je i žalobce, není omezeno jen na správní řízení (v úzkém smyslu), při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale uplatní se i u jiných procesních postupech, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem. Musí jít vždy o konkrétní věc ústící v akt, jenž se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů. Na podporu rozšiřujícího výkladu dispozice § 70 zákona o ochraně přírody lze připomenout, že toto ustanovení pochází z doby, kdy stavební zákon neznal postup podle § 117, jakož i to, že závazek plynoucí z Aarhuské úmluvy velí umožnit veřejnosti co nejširší účast v dané oblasti.*“

ekologické spolky mohou podat žádost o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních (i podle jiných předpisů včetně StavZ), při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody. Stavební úřady musí nadále ekologické spolky informovat, což je podstatné z hlediska jejich zapojení z pozice dotčených osob nebo žalobců (viz níže).

Podmínky aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou jen částečně závislé na předchozí účasti v rozhodovacím řízení, ve zbytku závisí na dotčenosti na právech, která je posuzována autonomně pro účely soudního řízení. Takovou žalobu jsou oprávněny podat, nepočítáme-li zvláštní legitimaci k ochraně veřejného zájmu upravenou v § 66 s. ř. s., dvě skupiny osob. Do první skupiny spadají dle § 65 odst. 1 s. ř. s. osoby, které tvrdí, že byly napadeným rozhodnutím na svých právech zkráceny přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Druhá skupina zahrnuje dle § 65 odst. 2 s. ř. s. účastníky řízení před správním orgánem, kteří tvrdí, že byli postupem správního orgánu zkráceni na svých právech. Oproti právní úpravě správního soudnictví obsažené v § 250 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, s. ř. s. již nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení. A závěry soudní judikatury potvrzují, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i osoba, která vůbec účastníkem správního řízení nebyla. Podle NSS platí, „že ačkoli taková situace je krajně nežádoucí, nelze a priori vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, který právo na účastenství spojuje i s potenciálním dotčením na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS), nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu“¹⁶

Žaloby neúčastníků

Případy, kdy se ochrany před soudem domáhají osoby, které nebyly účastníky předcházejících správních řízení, se objevují již několik let, ovšem až na výjimky zůstávají stranou pozornosti širší odborné veřejnosti. V prvotním náhledu NSS v usnesení ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001-65, spojil podmínky aktivní legitimace s účastí ve správním řízení a shrnul, že „v době vydání napadeného rozhodnutí nebyl žalobce v dané věci dle zákonné úpravy účastníkem řízení a nemůže se tedy tvrděním, že byl zkrácen na svých subjektivních právech chráněných právem veřejným, domáhat přezkoumání tohoto rozhodnutí, neboť mu takové právo ze zákona nenáleželo.“

¹⁶ Níže rozebíraný rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS.

Již zanedlouho, v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát NSS poukázal na nutnost interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Rozšířený senát mimo jiné poukázal i na do jisté míry nesmyslné rozlišování mezi porušením práv hmotných a procesních ve vztahu k soudnímu přezkumu procesních rozhodnutí: „*Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovést zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení).*“ Interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil, se tak stala neudržitelnou.

V rozsudku z roku 2006¹⁷ týkajícím se medializované kauzy nejmenování justičního čekatele soudcem, se musel NSS vypořádat se skutečností, že procedura, která vyústuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky. Podle soudu žalobce nebyl účastníkem správního řízení, a přesto byl aktivně legitimován k podání žaloby. V rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS., pak NSS uvedl v souvislosti s rozhodnutím České národní banky,¹⁸ že „*konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra*“. V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013-29, NSS uznal, že podmínky aktivní legitimace byly splněny, přestože „*stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, v němž byla jejímu synovi snížena výše příspěvku na péči. Konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení a z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s do-*

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS.

¹⁸ NSS dospěl k závěru, že žalobce, který v důsledku napadeného rozhodnutí nebude moci působit jako člen představenstva pojišťovny, je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky vydanému podle § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví (ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 278/2009 Sb.), kterým mu nebyl udělen souhlas s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, přestože nebyl účastníkem předchozího správního řízení.

tčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra“.

Pro řízení podle stavebního zákona jsou zásadní dva rozsudky NSS vydané v dubnu roku 2014. V prvním z nich¹⁹ se NSS zabýval otázkou aktivní legitimace žalobkyně, fyzické osoby a vlastnice sousedních pozemků, k podání žaloby proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu čistírny odpadních vod. Podle § 124 odst. 2 StavZ je jediným účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu je stavebník a vlastník stavby. Proti vydanému rozhodnutí může podat účastník odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení. Sousedé, kteří mohou být rozhodnutím dotčeni, tak nejsou účastníky řízení a ani se proti němu nemohou odvolat, což platí i pro ekologické spolky či jiné subjekty. Soud dospěl k závěru, že „z dikce ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., z předestřených výkladů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jako soudu sjednocujícího výklad zákona ve správním soudnictví a z principů vyslovených Ústavním soudem proto vyplývá, že aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví není a nemůže být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv stěžovatelky, ani není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného. Aktivní žalobní legitimace je naopak spojena s tvrzeným zásahem do právní sféry stěžovatelky jako žalobkyně. Pokud pak stěžovatelka ve své žalobě tvrdila (čl. IV. a násl. žaloby), že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo k zásahu do její právní sféry – konkrétně, že např. v důsledku povoleného předčasného užívání čističky odpadních vod došlo k ohrožení jejího zdraví a životního prostředí (právo na zdraví a na příznivé životní prostředí), ke zhoršení kvality jejího života, k zásahu do jejího vlastnického práva, je potom neudržitelná taková interpretace ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. provedená krajským soudem, která omezuje přístup stěžovatelky k soudu tím, že váže její aktivní legitimaci na její účastenství ve správním řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není, jak mylně dovodil krajský soud, vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.“

V rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, NSS opět posuzoval možnou aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu. *In concreto* soud akceptoval, že žalobu proti rozhodnutí, kterým byl povolen zkušební provoz stavby silničního okruhu, mohou podat i osoby, které se správního řízení neúčastnily. Kasační stížnost podala fyzická osoba, několik obcí a také spolek založený podle § 70 ZOPK, který namítal, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. Soud se nezabýval hypotetickou otázkou možné

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26.

účasti ekologického spolku v řízení o povolení zkušebního provozu, protože tato otázka nebyla předmětem řízení o kasační stížnosti,²⁰ ale dospěl k závěru, že „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem.“²¹ MS v Praze následně rozsudkem ze dne 30. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013-102, shledal jako splněné podmínky žalobní legitimace všech žalobců, avšak předmětnou žalobu pro její nedůvodnost zamítl. NSS pak zrušil rozsudek Městského soudu i rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44. Spornou otázkou však již nebyla možnost žalobců brojit proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu.

Citované závěry je možné považovat za součást ustálené judikatury NSS, o čemž vypovídá i další rozsudek ze dne 15. 5. 2015, č. j. 4 As 50/2015-30, který se týká prodloužení doby zkušebního provozu spalovny biomasy. Žalobci v tomto případě nebyli z řad dotčené veřejnosti, šlo o obec a obchodní společnost (s.r.o.). Obec mimo jiné namítala, že dosavadní provoz předmětné stavby zasahuje do jejího práva na ochranu vlastnictví, životního prostředí a zdraví občanů obce a v neposlední řadě provozovatel předmětné stavby v rozporu s vydanými povoleními využívá k dopravě paliva místní komunikaci ve vlastnictví obce, která není na takovou zátěž přizpůsobena a dochází k jejímu ničení. Obchodní společnost poukazovala na skutečnost, že provozem dochází k negativnímu ovlivnění jejich nemovitých věcí a provozu. KS v Českých Budějovicích žalobu odmítl,²² Nejvyšší správní soud však usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, že „v dalším řízení bude na krajském soudu, aby vyhodnotil žalobu z toho hlediska, zda stěžovatelé (případně některý z nich) nejsou osobami k podání žaloby zjevně neoprávněnými ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ Krajský soud následně rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 A 16/2015-127, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dovodil, že žalobci byli aktivně legitimováni k podání žaloby, neboť rozhodnutí žalovaného zasahuje do jejich právní sféry. NSS při posuzování

²⁰ Viz bod 25 odůvodnění: „K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval otázkou možné účasti stěžovatele d) ve správním řízení z titulu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tomu tak proto, že stěžovatel d) netvrdil žádné skutečnosti, které by úvahu o jeho možné účasti ve správním řízení činily potřebnou. Zejména stěžovatel d) netvrdil, ani nedokládal, že by v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovanému písemně oznámil ve lhůtě 8 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, že se hodlá správního řízení účastnit. Za těchto okolností by úvahy o hypotetickém účastenství stěžovatele d) v řízení o povolení zkušebního provozu, včetně posouzení otázky, zda takové účastenství v řízení podle § 124 stavebního zákona je vůbec možné, byly pouhým teoretizováním bez vlivu na řešení předmětné věci.“

²¹ Možno dodat, že v řízení o související žalobě proti nečinnosti ve vztahu k žádosti o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci MS v Praze aktivní legitimaci stejným žalobcům přiznal (všem) a žalobu projednal se zamítavým výsledkem. Viz rozsudek MS v Praze ze dne 16. 11. 2015, č. j. 5 A 52/2014-42.

²² Viz usnesení KS v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2015, č. j. 10 A 16/2015-18.

následné kasační stížnosti konstatoval, že „nemá pochybnosti o tom, že k zásahu do právní sféry žalobců dojít mohlo. Předmětná stavba je tepelný zdroj na spalování biomasy, respektive úpravy této stavby, podléhající zjišťovacímu řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Provoz předmětné stavby je tak svým charakterem zjevně způsobilý zasáhnout do práv žalobců.“²³

Podmínka vyčerpání opravných prostředků

Podmínkou podání žaloby je vyčerpání opravných prostředků.²⁴ Typicky tak prvostupňový správní orgán vydá správní rozhodnutí, se kterým účastník nesouhlasí a podá proti němu odvolání. O tomto odvolání rozhodne nadřízený správní orgán, a teprve proti tomuto rozhodnutí může být účastníkem podána žaloba ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Zmíněná podmínka se však vztahuje pouze na vyčerpání opravných prostředků řádných, a to jen tehdy, připouští-li je zvláštní zákon.²⁵ V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu.²⁶

Logicky může nastat situace, kdy žádný z účastníků neuplatní opravný prostředek v podobě odvolání, takže se řízení před správními orgány ani nedostane do druhého stupně. Ani v takovém případě není vyloučeno podání žaloby dotčeného neúčastníka podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti vydanému rozhodnutí. Taková žaloba musí směřovat proti rozhodnutí prvostupňovému. Přestože je v tomto případě podání opravného prostředku proti rozhodnutí umožněno, nesvědčí tato možnost osobě, která není účastníkem řízení. Perspektivou podmínek aktivní legitimity k podání žaloby se tak nejedná o situaci, kdy k ochraně práv žalobce zvláštní zákon vyčerpání opravných prostředků připouští. Jinými slovy, podmínka vyčerpání opravných prostředků se vztahuje pouze na případy, kdy je možné nějaké opravné prostředky žalobcem vyčerpat. V opačném případě může být výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.²⁷ Přezkumem prvostupňového rozhodnutí dochází k určitému narušení algoritmu nápravy nezákonných správních rozhodnutí, protože úprava řízení o správní žalobě vychází z předpokladu dvoustupňového rozhodování správních

²³ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016-58.

²⁴ Viz např. již usnesení NSS ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004-106, č. 454/2005 Sb. NSS.

²⁵ Viz § 5 s. ř. s., podle něhož je možné se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, dále § 68 písm. a) s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného, a § 81 odst. 1 SpŘ, podle kterého může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

²⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS.

²⁷ Viz např. již citovaný rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS.

orgánů a zakládá obecné pravidlo, že soud zruší vždy pro nezákonnost samotné napadené (druhostupňové) rozhodnutí, přičemž možnost zrušit společně s ním též rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, zakládá § 78 odst. 3 s. ř. s., ovšem doplňuje ji slovy „podle okolností“. Podle NSS „(c)hce-li tedy krajský soud tuto možnost využít, měl by odůvodnit, jaké okolnosti jej k tomu vedly.“²⁸ Žaloba proti prvostupňovému rozhodnutí tuto volbu soudu neposkytuje.

Ze zájemníků dotčené osoby

Klíčovou pro zařazení ekologických spolků mezi aktivně legitimované osoby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je otázka dotčení práv. Jak uvedl ke vztahu mezi § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, „(r)ozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).“ Zmínka o zájmech na ochraně přírody a krajiny není náhodná, ale směřuje právě na ekologické spolky, u kterých se tradičně aktivní legitimace pro řízení před soudy dovozovala v režimu § 65 odst. 2 s. ř. s. z jejich účastenství ve správním řízení s tím, že v tomto řízení nehájí svoje práva, ale zvláštní zájmy podle ZOPK. Podle NSS „se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního.“²⁹

Teze, podle níž ekologické spolky zůstávají pouhým zájemníkem (*interesen-tem*), u kterého připadá v úvahu výhradně dotčení na procesních právech, nikoli však na právech hmotných, se stala pevnou součástí judikatury správních soudů v environmentálních i jiných věcech.³⁰ S novelou StavZ však spolky přestávají být tím, komu je svěřeno hájit zájmy ochrany přírody a krajiny v řízeních podle stavebního zákona. Nadto došlo k podstatnému obratu v nahlížení na povahu práv, která svědčí ekologickým spolkům a mohou být dotčena konkrétním rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy.

Přestože je možné se ve výjimečných případech setkat s označením ekologických spolků za „pouhé“ zájemníky i v novější judikatuře NSS,³¹ musely správní sou-

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 91/2014-69.

²⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS.

³⁰ Viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 5. 2006, č. j. 4 As 24/2005-133, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251, ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009-120, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, ze dne 3. 6. 2010, č. j. 9 As 52/2009-124, nebo ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013-95.

³¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 7 As 88/2015-59.

dy reflektovat závěry, které učinil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a podle kterých svědčí ekologickým spolkům práva, jejichž dotčení mohou tvrdit (a ke splnění podmínek aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. i tvrdit musí). NSS vyložil závěry Ústavního soudu jak ve vztahu k posuzování aktivní legitimace ekologických spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy,³² tak později i ve vztahu k aktivní legitimaci ekologických spolků k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

V rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, NSS dospěl k závěru, že závěry judikatury k § 101a odst. 1 s. ř. s. lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. i v případě ekologických spolků a že v posuzované věci „mohl být stěžovatel v tomto konkrétním případě napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech.“ Dále například v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 30/2015-38, NSS uvedl: „Obecnější závěry Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu“.³³

Odklon od pojmání ekologických spolků jako zájemníků v soudní judikatuře je tak zřejmý a nijak nesouvisí s omezením jejich účastenství v řízeních podle stavebního zákona. Jedná se o přímý důsledek obratu v judikatuře Ústavního soudu.

Pozornost nicméně zasluhují i závěry NSS uvedené v citovaném rozsudku ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44, týkající se postavení žalobců (neúčastníků), kteří podali k řízení o povolení zkušebního provozu vyjádření, v němž žalovaného upozornili na skutečnost, že užívání stavby probíhá již od roku 2010 v režimu předčasného užívání a stále dochází k překračování maximálních limitů hluku ve vnějším prostředí. K tomuto vyjádření žalovaný v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nepřihlédl, ovšem podle NSS měl nejen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (podle § 2 a 3 SpŘ ve spojení s § 119 StavZ), ale pochybil už tím, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s obsahem zmíněného vyjádření: „Ačkoliv stěžovatelé nebyli účastníky řízení, je třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože předmětné rozhodnutí bylo způsobilé zasáhnout do jejich právní sféry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Žalovaný byl také povinen šetřit oprávněné zájmy těchto dotčených osob. Obsahem jejich vyjádření přitom byly skutečnosti přímo související s předmětem řízení, které se dotýkaly zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Jelikož žalovaný měl povinnost (...) dbát v řízení o povolení zkušebního provozu na ochranu

³² Viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2016, č. j. 2 AOs 2/2013-120, ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015-197, nebo ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

³³ Dále viz např. rozsudky NSS ze dne ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, nebo ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200.

veřejných zájmů, pochybil, když v rozhodnutí k vyjádření stěžovatelů nepřihlédl (srov. § 4 odst. 4 správního řádu). Tím žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání. Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí měl žalovaný v posuzované věci i přesto, že se jednalo o řízení o žádosti jediného účastníka, které žalovaný vyhověl. (...) O takový případ, kdy je nutno trvat na řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, se jedná i v posuzované věci, kdy již z podkladů rozhodnutí bylo zřejmé, že vyhovění žádosti může být v rozporu s veřejnými zájmy a s oprávněnými zájmy dotčených osob.³⁴

Ekologický spolek, pokud se nemůže stát účastníkem povolovacího řízení, tedy vystupuje v pozici dotčené osoby – a může nadále upozorňovat stavební úřad na možný dopad záměru na okolí, stejně jako ve věci řešené citovaným rozsudkem, kdy měl správní orgán i z vyjádření prokazatelně informace o tom, že jsou žalobci (stěžovatelé) nadměrně zatíženi hlukem způsobeným provozem na předmětné stavbě. Ve vztahu k nárokům na odůvodnění rozhodnutí vydaného stanovením úřadem se neuplatní § 68 odst. 4 SpŘ, podle kterého není třeba odůvodnění rozhodnutí, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Naopak, je nutno trvat na řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, pokud je již z podkladů rozhodnutí zřejmé, že vyhovění žádosti může být v rozporu s veřejnými zájmy a s oprávněnými zájmy dotčených osob.³⁵

Žalobce (účastník i neúčastník správního řízení) logicky nemůže v řízení před krajským soudem s úspěchem namítat, že správní orgán nedostal zásadě materiální pravdy tím, že nezohlednil tvrzení žalobce, která ve správním řízení nebyla vůbec uplatněna. Podle NSS totiž platí, že „jakkoliv je správní soudnictví podrobena principu plné jurisdikce, není jeho cílem nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. Jinak řečeno, účastník správního řízení nemůže svoji liknavost zhojit až v řízení soudním. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních

³⁴ Body 28-29. S vynechaným odkazem na rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013-27, a ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48.

³⁵ Viz rovněž rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016-58: „Pokud žalobce a) v uvedeném stanovisku ze dne 10. 9. 2014 (a následně oba žalobci v podnětu z 22. 10. 2014) poukazoval na konkrétní závady dosavadního průběhu zkušební provozu, jedná se nutně o skutečnosti, které mají význam i pro jeho prodloužení. Stejně tak jsou zcela relevantní výtky žalobců uvedené v citovaných vyjádřeních, že z žádosti o prodloužení zkušební provozu nevyplývá, jaké změny mají být na předmětné stavbě provedeny, proč je třeba jejich vlastnosti ověřovat zkušebním provozem ani proč má zkušební provoz trvat další dva roky. (...) Jelikož je řízení o povolení zkušební provozu řízení s jedním účastníkem, musí správní orgány věnovat takovým skutečnostem s ohledem na povinnost chránit veřejný zájem podle § 2 odst. 4 správního řádu a § 119 odst. 2 stavebního zákona zvýšenou pozornost.“

rozhodnutí. (...) Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily.³⁶ To však neznamená, že by bylo upozornění stavebního úřadu na existující veřejné zájmy a oprávněné zájmy dotčených osob podmínkou žalobní legitimace. V tomto ohledu je navíc nutné zdůraznit, že stavební úřady musí z vlastní povinnosti přezkoumávat celou řadu aspektů povolovaného záměru, přičemž tato povinnost vyplývá přímo ze zákona a není odvislá od námitek účastníků nebo vyjádření dotčených osob. Obecně je přítom i žalobcům – účastníkům správního řízení umožněno vznášet v řízení před krajským soudem námitky, které nebyly uplatněny ve správním řízení.³⁷

Podmínky žalobní legitimace

Aktivní legitimace ekologických spolků k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v povolovacím řízení podle StavZ nebude dána vždy, ale je třeba zkoumat splnění podmínek, které vymezil Ústavní soud a které dále upřesnila navazující soudní judikatura. Východiskem je citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, který podmiňuje aktivní legitimaci tvrzením zásahu na právech a jeho přesným vymezením, přičemž je nutné hodnotit zejména věcné zaměření spolku, jeho zavedenost a vztah k regulované lokalitě (v podobě zejm. sídla nebo nemovitostí ve vlastnictví členů spolku). Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy.

V praxi splnění těchto podmínek soudy dovozují z tvrzení samotného spolku, z údajů dostupných ve veřejném rejstříku,³⁸ výroční zprávy či statusu spolku, ale i ze skutečností jim známých z úřední povinnosti, tedy že se konkrétní spolek opakovaně účastní soudních a správních řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny.³⁹

Upřesnění obecných podmínek vymezených ústavním soudem je patrné zejména ve vztahu k podmínce existence vztahu k dotčené lokalitě, neboť tu soudy vykládají i s přihlédnutím k povaze sporného záměru nebo s ohledem na důležitost dotčených zájmů. První případ ilustruje například rozsudek ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200, ve kterém NSS posuzoval „*zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným správním rozhodnutím zasažen ve své hmotněprávní sféře, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace. Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn*

³⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014-43.

³⁷ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS.

³⁸ Viz usnesení KS v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79A 1/2016-48.

³⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015-197.

v Ústeckém kraji, provoz elektrárny takového významu však bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. (...) Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky. (...) Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České republiky je možné dovodit dotčení hmotněprávní sféry stěžovatele, který vyvíjí aktivitu v rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.“ Druhý případ vykresluje například rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, ve kterém NSS uvedl, že „(s)těžovatel má sice sídlo v Brně, tj. mimo dotčené území, avšak Slavíkovy ostrovy představují podle vyjádření krajského úřadu jedinečnou lokalitu z hlediska pestrosti biotopů, množství ekotonů a relativně stabilních ekologických vazeb, a to v celorepublikovém měřítku (s ohledem na výskyt druhů chráněných evropskou směrnicí o stanovištích lze uvažovat i o jejich nadnárodním významu).“⁴⁰

Správní soudy dokonce dovodily, že výše uvedené podmínky je možné přenést z roviny žalobní legitimace na otázky účastenství v řízení – a aplikovat je i na podmínky účasti spolků v řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK. Např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, NSS uvedl, že „(s)polek založený za účelem ochrany přírody a krajiny, působící obvykle na jiném místě než je objekt, o němž se vede správní řízení, může být účastníkem řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tehdy, pokud se řízení týká objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“ Z citovaného závěru a *contrario* vyplývá, že objekt lokální hodnoty, který nepoživá významnější ochrany z hlediska přírodních či krajinných hodnot, není hoden ani zájmu všech spolků působících v Česku. Spolky tak mohou být omezeny v účasti na rozhodování i při splnění podmínek upravených v § 70 ZOPK. Toto omezující kritérium nelze nadužívat,

⁴⁰ Případně rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, podle kterého „... si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“ Nebo rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38: „Tato kombinace neponechává Nejvyšší správní soud na pochybách, že stěžovatele by bylo (obecně vzato) třeba považovat za aktivně procesně legitimovaný subjekt, neboť v tomto případě je ve hře dotčení nejen celostátně, ale i evropsky významného chráněného území (...). Stěžovatel navíc nepostrádá ani místní zakotvení, neboť sídlí a svou činnost směřuje na ochranu přírodních hodnot v oblasti CHKO Jeseníky, jejímž jádrem je právě národní přírodní rezervace Praděd. Vlastní skutečnost, zda se sídlo stěžovatele nachází v tomtéž katastru či obci, zde není stěžejní, neboť právně významné je posouzení možného zájmu do právní sféry stěžovatele, potažmo jeho členů, nikoliv administrativně vytyčené hranice územní samosprávy a katastrální evidence.“ Anebo rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, k ochraně NP a EVL Šumava.

ovšem obecně v jeho světle platí, že nepostačuje formální naplnění požadavků kladených zákonnou úpravou, ale je důležité přihlížet k jejímu smyslu.

Soudy tak v současnosti přebírají závěry k účasti ekologických spolků bez ohledu na to, zda byly vysloveny ve vztahu k žalobní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s., § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo k účasti ve správním řízení,⁴¹ což dává smysl z hlediska obecného nahlížení na otázky participace dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí, nicméně je sporné, zda je takto možné nejen vykládat obecnou podmínku dotčenosti, jak je tomu u žalobní legitimace, ale rovněž dotvářet konkrétněji stanovené podmínky účasti v řízení (jako např. v § 70 odst. 3 ZOPK), které implikují, že zákonodárce další (nadto limitující) podmínky přidat nezamýšlel. Pochopitelně se nabízí otázka, zda je možné či nutné uvedené závěry k podmínkám účastenství uplatňovat i v dalších řízeních, kterých se ekologické spolky účastní (tj. např. podle § 115 vodního zákona, podle § 7 zákona o integrované prevenci nebo dokonce v navazujících řízeních na proces EIA, a to nad rámec zákonných podmínek upravených v § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Souhlasná odpověď ze strany NSS by nebyla s ohledem na citované závěry nijak překvapivá, ale podobně problematická jako v případě § 70 ZOPK.

Co se týče povahy uvedených podmínek žalobní legitimace ekologických spolků, není patrně sporu, že se jedná o podmínky aktivní procesní legitimace, tedy podmínky vymezující práva, která mohou být napadeným rozhodnutím dotčena. Jak uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, splnění podmínky aktivní procesní legitimace bude dáno, „*bude-li stěžovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv. Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. Otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.*“ Skutečné dotčení práv tak není podmínkou aktivní legitimace, postačuje, aby žalobce plausibilně takové dotčení namítal. Posouzení otázky, zda byl žalobce skutečně dotčen napadeným rozhodnutím na svých právech, není otázkou aktivní procesní legitimace.

V případě, že ekologický spolek vymezené podmínky nespĺňuje, takže nemůže být dotčen na svých právech, případně v žalobě ani žádné dotčení svých práv netvr-

⁴¹ Viz např. již citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38

dí, je na místě, aby soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.⁴² Z citovaných rozsudků NSS č. j. 4 As 157/2013-33 a č. j. 4 As 50/2015-30 je možné dovodit, že i v případě žaloby podané neúčastníkem musí krajské soudy vycházet z „presumpce přezkumu“ a žalobu odmítnout pouze v případě, že soudní přezkum, respektive aktivní legitimace, je bez pochybností zákonem vyloučen. Podmínky aktivní legitimace, které vymezil Ústavní soud, tak musí být nesplněny zcela zjevně, aby bylo možné žalobu odmítnout.⁴³ Pokud se však jedná o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je odmítnutí žaloby nezbytné, neboť posuzování skutečného dotčení práv (posouzení aktivní věcné legitimace) v takovém případě ztrácí smysl.⁴⁴ Pouze v krajním případě a za splnění přísných kritérií může také dojít k odepření přístupu k soudní ochraně v případě, že budou ekologické spolky zakládány účelově nebo budou svá práva využívat šikanózním způsobem.⁴⁵

Možnost omezení přístupu ekologických spolků k soudní ochraně

Pokud budou ekologické spolky z pozice neúčastníků podávat žaloby proti rozhodnutím správních orgánů ohledně dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (nebo v souladu s dikcí judikatury Ústavního soudu i zájmů dalších), a pokud soudy budou tyto žaloby projednávat, může poměrně rychle dojít k přehodnocení nové úpravy. Ekologické spolky mohou být přizvány zpět mezi účastníky povolovacích řízení podle stavebního zákona, anebo se – jako pravděpodobnější varianta – objeví snaha o omezení jejich přístupu k soudu. Takový postup je sice možný, patrně však ne do té míry, aby byl ekologickým spolkům přístup k soudní ochraně zcela zamezen.

Nelze zapomínat, že právní úprava přípustnosti žaloby je zákonným provedením ústavního práva na spravedlivý proces a na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje i právo na přístup k soudu. Zákonná omezení tohoto práva na přístup k soudu, včetně omezení vyplývajících z § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., je třeba vykládat a aplikovat restriktivně, jak rovněž vyplývá z rozsáhlé judikatury Ústavního soudu.⁴⁶

⁴² Viz již citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38: „V této věci Nejvyšší správní soud podmínky pro konstatování zcela zjevného nedostatku věcné legitimace, zjistitelného bez pochyb okamžitě již z návrhu samého, neshledává, a se závěrem krajského soudu se tak nemůže ztotožnit.“

⁴³ K tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb., podle kterého „(a)ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“. Nebo také rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS.

⁴⁴ Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015-137, který je předmětem kasační stížnosti ve věci vedené u NSS pod sp. zn. 2 As 149/2017.

⁴⁵ Viz zejm. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30, a ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

⁴⁶ Viz např. náleží ÚS ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze

V žádném případě nelze výkladem ustanovení Listiny základních práv a svobod a zákonných ustanovení je provádějících dospět k závěrům, které by znamenaly faktické popření podstaty a smyslu základních práv.⁴⁷ Jinými slovy, možnost přezkumu aktů správních orgánů musí být posuzována s ohledem na ústavní povinnost soudů poskytovat ochranu právům, jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“⁴⁸

Přístup k soudní ochraně tak závisí na existenci ústavně zaručených práv, které ekologickým spolkům podle citované judikatury Ústavního soudu svědčí. V tomto ohledu je možné poukázat na nález ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, kterým Ústavní soud zrušil § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.⁴⁹ Důvodem zrušovacího nálezu byla výše uvedená tehdy platná procesní úprava oprávnění k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která toto oprávnění spojovala s účastenstvím ve správním řízení.

Nepřipuštění přístupu k soudu, tedy nerespektování pravidla „presumpce přezkumu“, může ústít až v odepření spravedlnosti. K tomu dochází, pokud se žalobce nemůže domoci ochrany ani v linii soudnictví civilního.⁵⁰ Taková soukromoprávní cesta, např. prostřednictvím zápůřčí žaloby, však v oblasti ochrany životního prostředí (resp. v oblasti veřejného stavebního práva) fakticky nepřipadá v úvahu, neboť se, pokud vůbec, jedná o nápravu zcela jiné kvality – a odkázání na soukromoprávní ochranu v podstatě ignoruje specifické postavení ekologických a jiných spolků ve veřejném právu i povinnost veřejné správy konat ve prospěch chráněných zájmů.

Konečně lze poukázat na povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy, které se svým rozsahem ve vztahu k soudní ochraně víceméně překrývají v režimu

dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, nebo již citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS.

⁴⁷ Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁸ Viz čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁹ Srov. též nález ÚS ze stejného dne ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/99, zrušující ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976.

⁵⁰ NSS k tomu např. v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 17/2013-33, podotkl: „*Pokud by totiž skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech mohlo by následkem aplikace právního názoru vyjádřeného v napadeném usnesení městského soudu dojít až k odepření spravedlnosti, a to zejména za situace, kdy v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I.ÚS 451/11, byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy.*“

čl. 9 odst. 2 Úmluvy s věcným zaměřením procesů EIA a IPPC,⁵¹ nicméně tyto procesy přesahují dle čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy i na rozhodnutí „o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“ Přestože při aplikaci tohoto ustanovení svědčí stranám Úmluvy široké uvážení, mohou se při restriktivním výkladu střetnout s rozdílným přístupem Soudního dvora EU, který v novější judikatuře vykládá čl. 6 Úmluvy ve vztahu k unijní úpravě tak, že toto ustanovení zahrnuje přinejmenším ochranu lokalit v soustavě Natura 2000.⁵² Zjednodušeně řečeno, zatímco Aarhuské úmluvy není možné se dovolávat přímo, dotčená veřejnost se může v případě neúplného či nesprávného provedení unijního práva dovolávat přímo unijních směrnic, které Úmluvu provádějí – a podle Soudního dvora se jedná například i o směrnici o stanovištích (přinejmenším čl. 6 odst. 3). Tato směrnice však, jak je známo, neobsahuje pouze ochranu územní, ale také ochranu druhovou, která se do jisté míry překrývá s ochranou ohrožených druhů podle ZOPK. Bez ohledu na povahu Aarhuské úmluvy proto lze uvažovat o aktivní legitimaci ekologických spolků ve věcech výjimky podle § 56 ZOPK založené přímo čl. 12 odst. 2 směrnice o stanovištích. K tomu je možné dodat, že při výkladu práv dotčené veřejnosti Soudní dvůr interpretuje přímý účinek unijních směrnic zejména⁵³ tak, že umožňuje přístup k soudní ochraně, tedy aby se dotčené osoby i s pomocí příslušných soudů mohly dovolávat splnění povinností, kterou konkrétní ustanovení směrnice ukládá.⁵⁴

Závěr

Na závěr je nutné upozornit, že citovaná ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK a § 4 odst. 9-11 StavZ ve znění po novele jsou předmětem senátorského návrhu na zrušení zákona, který bude posuzovat Ústavní soud pod sp. z. Pl. ÚS 22/17.⁵⁵ Do té

⁵¹ A v režimu čl. 9 odst. 3 i s procesy územního plánování, byť to nemusí být na první pohled patrné. Viz rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ve věcech *Belgie* (ACCC/C/2005/11) a *Bulharsko* (ACCC/C/2011/58).

⁵² Viz rozsudky Soudního dvora ze dne ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86), ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, C 127/02, EU:C:2004:482), ze dne ze dne 8. 11. 2016 *Lesoochránárske zoskupenie VLK II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838).

⁵³ To je podstatou předběžných otázek ve věcech C-664/15 a C-663/15.

⁵⁴ Srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008 *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447), ze dne 12. 5. 2011 *Trianel* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), ze dne 26. 5. 2011 *Stichting Natuur en Milieu* (C-165 až C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348), ze dne 1. 6. 2017 *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

⁵⁵ Viz Návrh na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 [online]. Ústavní soud České republiky [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf

doby však uplyne ještě několik měsíců, během nichž se musí praxe se změnami naučit pracovat.

Ani za současné situace však není vyloučené, aby se ekologické spolky zapojovaly do povolovacích řízení podle StavZ alespoň z pozice dotčených osob a aby proti vydanému rozhodnutí brojily žalobou u správního soudu. Lze dokonce očekávat, že součástí žalob podaných ekologickými spolky-neúčastníky bude i návrh na přerušení soudního řízení do rozhodnutí Ústavního soudu. Takové vyústění legislativních změn se jeví jako nešťastné, a to i z pohledu stavebníka, který dostane možnost reagovat na námitky dotčené veřejnosti dost možná až v řízení před soudem. Omezení účasti ekologických spolků tak předvídá, že si správní orgány poradí s nekoncepční a roztržštěnou, často novelizovanou úpravou, ovšem v důsledku může záměr stavebníka spolehlivě pohřbit (*multitudo canum mors est leporum*). Možná legislativní řešení, která by urychlila výstavbu a zároveň omezila účast veřejnosti na rozumnou míru, nejsou předmětem tohoto příspěvku, ale je zřejmé, že existují a nemusí být ani v rozporu s požadavky mezinárodního a unijního práva, což dokládá judikatura Soudního dvora i právní úprava využívaná v jiných členských státech.

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

Mgr. Dominik Židek je doktorandem na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistentem soudce na KS v Brně.

**LIMITING PUBLIC PARTICIPATION:
A PYRRHIC VICTORY OF THE LOBBY GROUPS**

Abstract

In their unprecedented move, Czech Parliament members supported by the developers and lobbyists decided to restrict environmental NGOs from participation in a wide range of permitting procedures. A substantive amendment (Act. no. 225/2017 Coll.) to the Czech Building Act was supposed to speed up the procedures but leaves much to be desired in this respect and may even turn counterproductive. The authors analyse the amendment and conclude that the NGOs still retain their right to access to justice based on the case law of the Czech Constitutional Court and The Supreme Administrative Court. As a consequence, the developer may face the objections of the public concerned during the court proceedings for the first time, too late for any changes of the project.

Key words: Bulding Act, locus standi, environmental NGOs, Aarhus Convention, constitutional rights.



ZMĚNY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ OCHRANY PŘÍRODY PŘI UMISŤOVÁNÍ STAVEB A ZMĚNÁCH VYUŽITÍ ÚZEMÍ

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Úvod¹

Změny využívání území zejména změny, ke kterým dochází při umisťování staveb, nepochybně ovlivňují přírodu a krajinu, intenzita pak závisí na mnoha okolnostech především však na charakteru záměru a charakteru lokality, ve které dochází ke změně využití území resp. umístění záměru. Právní úprava regulující ochranu přírody a krajiny při změnách využití území, zejména pak při umisťování staveb se nachází ve více právních předpisech, mezi nejdůležitější patří zákon o ochraně přírody a krajiny (dále „ZOPK“), stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a právní předpisy, na jejichž základě dochází k vyhlášení některého z druhů chráněných území nebo ochranných pásem, zejména k vyhlášení zvláště chráněných území (dále jen „ZCHÚ“) a lokalit sítě Natura 2000. Všechny tři výše uvedené zákony doznaly v letošním roce podstatných změn.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění byl novelizován rozsáhlou novelou, zákonem číslo 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a dále novelou stavebního zákona, tedy zákonem č. 225/2017, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela stavebního zákona“). Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění (dále „zákon EIA“) byl taktéž v tomto roce podstatně měněn dvakrát a to novelou stavebního zákona a tzv. transpoziční novelou zákona EIA, zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

S ohledem na rozsáhlost změn se tento příspěvek zaměří pouze na ty nejvýznamnější, resp. na nejvýznamnější nástroje ochrany přírody při stavební činnosti a změnách využití území a změny, ke kterým v případě těchto nástrojů došlo.

1. Administrativně právní nástroje ochrany přírody a krajiny při umisťování staveb a změnách využití území

Byť se příspěvek zaměřuje na nejdůležitější změny v právní úpravě, úvodem je na místě stručné připomenutí nejdůležitějších nástrojů ochrany přírody a krajiny

¹ Příspěvek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q02 „Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal TOMÁŠEK, DrSc.

při umístování staveb a změnách využití území. Zásadními preventivními nástroji jsou nástroje upravené v rámci koncepční fáze územního plánování, zejména stanoviska orgánů ochrany přírody uplatňovaná při pořizování územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“) a jejich změn jako závazné podklady. V rámci této koncepční fáze územního plánování je klíčové vymezení územních systémů ekologické stability. Nelze opominout význam územně plánovací podkladů, které výrazně ovlivňují podobu ÚPD, budoucí využívání území včetně jeho limitů, neboť slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, ÚPD, jejich změn a pro rozhodování v území. Obligatorní součástí územně analytických podkladů jsou území a prvky vymezené podle ZOPK (územní systém ekologické stability, významný krajinný prvek, památný strom, lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, lokality Natura 2000) či lokality podléhající ochraně UNESCO (biosférická rezervace UNESCO, geopark UNESCO).

V rámci realizační fáze územního plánování, tedy při územním rozhodování popř. v rámci jiných postupů, které upravuje stavební zákon jako „alternativu“ k územnímu řízení, jsou-li splněny příslušné zákonné podmínky, jsou nejpodstatnějším nástrojem závazná stanoviska orgánu ochrany přírody případně dalších orgánů ochrany životního prostředí. Specifické postavení mezi závaznými stanovisky, prostřednictvím kterých se zabezpečuje ochrana přírody, má stanovisko posouzení vlivů na životní prostředí, ať již je toto stanovisko vydávané na základě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo za účelem ochrany lokality Natura 2000 na základě § 45h-45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

ZOPK dále upravuje k zabezpečení obecné ochrany přírody souhlas k zásahu do významného krajinného prvku. Na souhlas jsou vázány zásahy, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Mezi takové zásahy patří zejména umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Dalším nástrojem obecné ochrany je souhlas k zásahu do krajinného rázu. Souhlasem je podmíněno umístování a povolování staveb, jakož i jiné činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Oba tyto souhlasy mají formu závazného stanoviska, jsou-li vydávány jako podklad pro řízení podle stavebního zákona resp. pro jiné postupy podle stavebního zákona (srov. § 90 odst. 1 ZOPK a § 4 odst. 2 stavebního zákona).

Při ochraně území požívajících zvláštní ochranu jsou klíčová ustanovení ZOPK, která podmiňují některé činnosti nebo zásahy závazným stanoviskem, popř. souhlasem orgánu ochrany přírody a krajiny, který má na základě ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK také formu závazného stanoviska, je-li vydáván jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu. Stejně tak má takový souhlas formu závazného stanoviska je-li vydáván pro jiné úkony stavebního úřadu nebo

úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona (srov. § 4 odst. 2 stavebního zákona). Konkrétně se jedná o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody požadované k umístování a povolování staveb, popř. k jejich změnám, odstraňování a užívání (srov. § 44 odst. 1 ZOPK). V jednotlivých národních parcích je na souhlas správy NP vázána změna druhu nebo způsobu využití pozemků mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí. Stejně tak mohou být různé typy stavební činnosti a další změny v území vázány na souhlas v jednotlivých zvláště chráněných územích prostřednictvím bližších ochranných podmínek (srov. § 44b ZOPK). U evropsky významných lokalit („EVL“) jsou na souhlas vázány zásahy vedoucí k poškozování. Takovým zásahem může být pochopitelně změna využití území, zejména pak v souvislosti s výstavbou. V případě ptačích oblastí činnosti vázané na souhlas určují nařízení vlády, která konkrétní ptačí oblast vyhledávají, výstavba nebo změna využití území může patřit mezi ně². Výstavba může být také činností vázanou na souhlas v případě ochranného pásma *ex actu* památného stromu. Všechny výše uvedené souhlasy jsou vydávány opět ve formě závazného stanoviska, jsou-li podkladem pro správní řízení, zejména řízení podle stavebního zákona, případně pro jiné postupy a opatření podle stavebního zákona.

Významným ustanovením regulujícím diskreční pravomoc orgánu ochrany přírody při rozhodování nebo vydávání závazného stanoviska pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast je ustanovení § 45g, které umožňuje povolit výjimku nebo vydat kladné stanovisko pouze v případě, *že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona, nestanoví-li §45i jinak.*

Dalšími zásadními nástroji ochrany přírody a krajiny při výstavbě a změnách využití území jsou zákazy obsažené v jednotlivých ustanoveních zákona, zejména zákazy umístování a povolování staveb, případně určitého typu staveb, zákazy určitých změn využití území či obecněji formulované zákazy určitých činností nebo zásahů způsobících poškodit či zničit předmět ochrany. Jedná se především o zákazy obsažené v základních ochranných podmínkách zvláště chráněných území a zvláště chráněných druhů (dále jen „ZCHD“). Zákazů, které regulují výstavbu resp. změny využívání území, obsahuje ZOPK celou řadu zejména v případě zvláštní územní a druhové ochrany a tzv. evropské ochrany. Tyto zákazy nicméně nejsou absolutní povahy a jejich prolomení je možné v konkrétním případě z důvodů formulovaných v zákoně na základě výjimky³. Rozhodnutí o výjimce a ze-

² Srov. např. nařízení vlády č. 683/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Labské pískovce

³ K problematice výjimek upravených ZOPK podrobně: STEJSKAL, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, ISBN 978-80-7552-229-0

jména zákonné meze upravující diskreční pravomoc příslušného orgánu ochrany přírody, jsou tak dalším podstatným nástrojem regulujícím výstavbu v lokalitách, na kterých to ZOPK vylučuje.

Soudní judikatura i odborná literatura pak ve vztahu k řízením podle stavebního zákona považuje řízení o výjimce za správní řízení, které musí z časového hlediska předcházet územnímu řízení, rozhodnutí o výjimce má charakter samostatného podkladového rozhodnutí, resp. ve vztahu k územnímu rozhodnutí se jedná o sebe navazující řetězcí správní akty⁴. Vedle formy správního rozhodnutí může mít výjimka také povahu opatření obecné povahy. Novela stavebního zákona, zákon č. 225/2017, který mění mimo jiné také zákon o ochraně přírody a krajiny přináší podstatnou změnu v případě výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů (dále jen „ZCHD“), která za určitých podmínek může být udělena formou závazného stanoviska. O této změně právní úpravy je pojednáno dále.

Dalším správním aktem, který měl před novelizací zákonem č. 225/2017 Sb. vždy charakter samostatného správního rozhodnutí, a jehož získání je v řadě případů nezbytným předpokladem pro realizaci výstavby, je povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les. Taktéž změně právní úpravy povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les bude pozornost věnována dále.

Lze shrnout, že klíčové jsou pro ochranu přírody a krajiny při změnách využití území a při umísťování staveb podmínky využití území stanovené v politice územního rozvoje a v ÚPD, resp. ochrana zájmů ochrany přírody při pořizování a změnách koncepčních nástrojů územního plánování, včetně strategického posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci realizační fáze územního plánování, tedy při rozhodování o změnách využití území a umísťování staveb popř. v dalších navazujících řízeních podle stavebního zákona, zejména ve stavebním řízení, patří mezi klíčové nástroje ochrany přírody a krajiny některá závazná stanoviska, mezi nimiž má specifické a zásadní postavení stanovisko posouzení vlivů na životní prostředí. Ze stanovisek vydávaných na základě zákona o ochraně přírody a krajiny jsou při regulaci výstavby případně změnách využití území nespojených s výstavbou stěžejní tato: závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4), závazné stanovisko k umísťování a povolování staveb a dalším činnostem způsobit snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12), závazné stanovisko ke stavební činnosti a terénním úpravám ve ZCHÚ (§ 44), závazné stanovisko k zásahu do EVL (§ 45c). V konkrétních případech na základě povahy záměru a na základě podzákoných

⁴ K tomu srov.:

ŽÍDEK, D., *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*, České právo životního prostředí, 3/2016. S. 11-29.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016 č.j. 2 As 318/2015-41, www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509, www.nssoud.cz

právních předpisů může stavební činnost resp. změna využití území vyžadovat další závazná stanoviska (např. závazné stanovisko k některým činnostem stanoveným v bližších ochranných podmínkách ZCHÚ, závazné stanovisko k některým činnostem vymezených v nařízeních vlády, kterými se vyhlásují jednotlivé ptačí oblasti). V případě výstavby a změn využití území, ať již s výstavbou spojených nebo nikoli, přitom platí, že výše uvedené souhlasy mají formu závazného stanoviska, jsou-li vydávány pro potřeby řízení popř. jiných postupů podle stavebního zákona (srov. § 90 odst. 1 ZOPK ve spojení s § 4 odst. 2 stavebního zákona).

Po nabytí účinnosti novely stavebního zákona se skupina stěžejních závazných stanovisek rozšíří, neboť za určitých podmínek bude formou závazného stanoviska, nikoli tedy v samostatném správním řízení, vydáváno též povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimka ze základních ochranných podmínek ZCHD.

Konečně patří mezi klíčové administrativně-právní nástroje ochrany přírody a krajiny v souvislosti se stavební činností regulace stavebních a obdobných zásahů do území prostřednictvím zákazů společně s pravidly pro udělování výjimek z těchto zákazů. Klíčové jsou přitom výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ, ZCHD a výjimka ze zákazu poškozovat EVL v rámci její předběžné ochrany.

2. Shrnutí nejpodstatnějších změn v právní úpravě při regulaci umisťování staveb a změnách využití území z důvodu ochrany přírody a krajiny

Nejpodstatnější změny v právní úpravě přijaté v roce 2017 se týkají téměř všech výše uvedených institutů, resp. nástrojů ochrany přírody a krajiny při výstavbě a změnách využití území:

- 1) Novela stavebního zákona zásadně mění právní úpravu závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro řízení a jiné opatření podle stavebního zákona.
- 2) Novela ZOKP, která je součástí novely stavebního zákona mění způsob povolování kácení dřevin pro účely stavební činnosti, neboť v tomto případě toto povolení vydává stavební úřad jako součást výrokové části územního popř. jiného rozhodnutí na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody.
- 3) Novela ZOPK, která je součástí novely stavebního zákona mění za určitých okolností právní povahu výjimky ze zákazu zasahovat do základních ochranných podmínek ZCHD. Za určitých podmínek může být výjimka udělována na základě závazného stanoviska, povolení výjimky pak bude součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu.
- 4) Novela ZOPK (zákon č. 123/2017 Sb.) podstatně mění způsob ochrany národních parků, zejména novým vymezením základních a bližších ochranných podmínek národních parků, změnou zonace, zavedením institutu klidových

zón a změnami v právní úpravě udělování výjimek ze základních ochranných podmínek. Regulace stavební činnosti se dotýkají především změny základních ochranných podmínek ve spojení s novým pojetím zonace, změny v udělování výjimek a konečně nové ustanovení týkající se výkonu územně-plánovací a stavební činnosti v ZCHÚ (§ 44a).

- 5) Tzv. transpoziční novela zákona EIA (zákon č. 326/2017 Sb.) přináší celou řadu změn, z hlediska regulace stavební činnosti při ochraně přírody a krajiny patří mezi nejpodstatnější změna definice tzv. navazujícího řízení, tedy řízení, ke kterému je nezbytné doložit závazné stanovisko EIA. Definice přináší taxativní výčet navazujících řízení. Najisto je tímto postaveno, že např. řízení o výjimce ze základních ochranných podmínek ZCHÚ není navazujícím řízením. Novela dále nově koncipuje výčet záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí, který je výrazným způsobem zúžen.

Formát článku neposkytuje dostatečný prostor pro komplexní analýzu všech změn v právní úpravě, které mají dopad na regulaci stavební činnosti a změn v území z důvodu ochrany přírody a / nebo krajiny, neboť tyto změny jsou velmi rozsáhlé. Zároveň příslušné zákonné změny zatím nenabýly účinnosti, takže nelze využít poznatků praxe. Z těchto důvodů je věnována pozornost pouze vybraným změnám, které však autorka považuje z hlediska jejich dopadu za zásadní. Společným jmenovatelem těchto změn je institut závazného stanoviska.

Je třeba přitom upozornit, že institut závazného stanoviska je klíčovým nástrojem ochrany životního prostředí při výstavbě a změnách v území, jeho význam výrazně vzrostl novelou zákona EIA z roku 2015 (zákonem č. 39/2015 Sb.), která změnila formu stanoviska EIA na závazné stanovisko. Tato změna formy sice na jednu stranu posílala institut posuzování vlivu záměrů na životní prostředí, na stranu druhou však přinesla riziko vzájemných rozporů mezi závazným stanoviskem EIA a závaznými stanovisky vydávanými pro účely řízení podle stavebního zákona jednotlivými orgány ochrany životního prostředí po linii složkové ochrany, aniž by byl zakotven mechanismus prevence takového rozporu či zvažována otázka nezbytnosti a účelnosti takovéto „dvojí“ linie ochrany životního prostředí prostřednictvím závazných stanovisek.

Právní úprava ochrany veřejných zájmů včetně zájmu ochrany životního prostředí při výstavbě prostřednictvím závazných stanovisek a zejména pak praxe přitom ukazuje mechanismus závazných stanovisek jako dosti nefunkční, který vyžaduje koncepční změny ať již formou změny právní úpravy uplatňování závazných stanovisek do řízení podle stavebního zákona nebo koncepční změnou povolenacích mechanismů ať již ve stavebním právu nebo na úseku životního prostředí. Problémů v právní úpravě i praxi uplatňování závazných stanovisek je přitom celá škála. Namátkou se jedná o otázky jejich obsahu, zejména formulace podmínek

dotčenými orgány, otázku, kdy závazné stanovisko lze vázat na podmínky a kdy nikoli,⁵ způsob přebírání závazných stanovisek do výrokové části rozhodnutí, práci se závaznými stanovisky v samotném řízení, nepřehlednost a velký počet správních orgánů vydávajících závazná stanoviska, otázky související s malým využíváním koordinovaného stanoviska, otázky spojené se soudním i správním přezkumem závazných stanovisek zejména v souvislosti s častými judikaturními změnami⁶ apod.

3. Změna právní úpravy závazných stanovisek

Zákon č. 225/2017 Sb. prostřednictvím novely § 4 stavebního zákona a § 149 správního řádu předně upravil obsahové náležitosti závazného stanoviska, a to závaznou část a odůvodnění. Jedná se však pouze o zpřesnění právní úpravy, neboť odborná literatura i soudní judikatura takovouto podobu závazného stanoviska dovozuje, když na základě ustanovení § 154 správního řádu dovozuje pro obsah závazného stanoviska přiměřené použití ustanovení o náležitostech rozhodnutí.⁷

⁵ Srov. např. nejednotnost přístupu teorie a praxe k otázce, zda závazné stanovisko může obsahovat podmínky nad rámec zákonného zmocnění resp. v případě, kdy zvláštní zákon výslovně možnost stanovit v závazném stanovisku podmínky vůbec nestanoví:

VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*, Praha: Bova Polygon 2012, II. aktualizované a rozšířené vydání, s. 1150-1051. Autor zcela vylučuje možnost vázat závazné stanovisko na podmínky, chybí-li výslovné zákonné zmocnění.

STEJSKAL, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 36. Autor výslovně připouští možnost vázat kladné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydávané podle § 4 odst. 2 na podmínky. V zákonném zmocnění přitom možnost stanovit v závazném stanovisku podmínky výslovně upravená není.

Praxe vázání souhlasných závazných stanovisek na podmínky i bez výslovného zmocnění v zákoně je běžná, srov. např. webové stránky Agentury ochrany přírody, sekce stání správa – vybrané agendy – stavební činnost. Dostupné <http://www.ochranaprirody.cz/statni-sprava/vybrane-spravni-agendy/stavebni-cinnost/>

⁶ Srov. např. vývoj judikatury NSS k soudnímu přezkumu závazných stanovisek a k přezkumu rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení změněno nebo zrušeno závazné stanovisko:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113. www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2014, čj. 4 As 42/2014-69. www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, čj. 6 As 64/2012-21, www.nssoud.cz

VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*, Praha: Bova Polygon 2012, II. aktualizované a rozšířené vydání, s. 1137-1147

⁷ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150: Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 SŘ, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 SŘ přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí.

Na rozsudek v souvislosti s náležitostmi závazného stanoviska poukazuje např.: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. S. 710-720, 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.

Mnohem důležitější změny se týkají přezkumných mechanismů v případě závazných stanovisek vydávaných pro řízení podle stavebního zákona. Níže komentované změny, konkrétně nově vložené ustanovení § 4 odst. 9, 10 a 11⁸ byly do zákona vloženy při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.⁹ Tato ustanovení výrazně a zcela nekonceptně mění výlučně pro závazná stanoviska vydávaná pro potřeby řízení podle stavebního zákona mechanismus přezkumu závazného stanoviska, možnosti jeho změny a zrušení a ve svém důsledku i možnosti změny rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko součástí. Odchylka od obecné úpravy správního řádu je naprosto nedůvodná, ustanovení je velmi komplikované a je otázkou, zda vůbec sám zákonodárce plně rozumí jeho obsahu.

Předně dochází k výraznému omezení správního přezkumu závazného stanoviska, když novela vylučuje přezkum v rámci přezkumného řízení a umožňuje ho pouze prostřednictvím napadení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení. Je tak znemožněn přezkum zákonnosti stanoviska *ex officio* (srov. § 4 odst. 9), tedy na základě obecné právní úpravy ve správním řádu upravené v § 149 odst. 6 správního řádu ve znění novely stavebního zákona. Zákon tak zcela v rozporu s principy právního státu, zejména s povinností upravit účinný systém právních prostředků ochrany zákonnosti v řízeních před orgány moci veřejné, znemožňuje nejen nápravu nezákonnosti závazného stanoviska správní cestou, ale rovněž znemožňuje nápravu nezákonnosti správního rozhodnutí, jehož součástí je také závazné stanovisko. *Ad absurdum* tuto právní úpravu dovádí objektivní lhů-

⁸ Znění příslušných ustanovení § 4 stavebního zákona, které se vkládají zákonem, č. 225/2017 Sb.,: (9) *Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*

(10) *Nezákonné 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 podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 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 podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.*

⁹ Právě tato ustanovení byla jedním z důvodů vrácení návrhu novely stavebního zákona Senátem, Poslanecká sněmovna nicméně setrvala na původním znění. Ustanovení § 4 odst. 9-11 jsou předmětem návrhu skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. podaného Ústavnímu soudu dne 22. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/17

ta, která omezuje možnost přezkumu nezákonnosti závazného stanoviska rámci odvolacího řízení, a je stanovena na 1 rok od vydání závazného stanoviska. Tato lhůta výrazně omezuje práva účastníků řízení uplatnit prostřednictvím odvolací námitky proti nezákonnému závaznému stanovisku a zároveň může v řadě případů zcela znemožnit správní přezkum nezákonnosti závazného stanoviska. Závazné stanovisko se vydává před zahájením řízení, neboť je obligatorní součástí žádosti, v řadě případů tedy lhůta uplyne ještě před podáním žádosti nebo v průběhu prvoinstatčního řízení. S ohledem na zcela absurdní důsledky objektivní lhůty stanovené § 4 odst. 9 stavebního zákona, je třeba hledat co nejracionalnější výklad tohoto ustanovení. Určité řešení nabízí velmi důsledné posouzení vztahu tohoto ustanovení a ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2017 resp. § 149 odst. 5 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018. Podle správního řádu se v rámci odvolacího řízení přezkoumává věcná správnost a zákonnost závazného stanoviska¹⁰. Lhůta k přezkumu závazného stanoviska stanovená v § 4 odst. 9 stavebního zákona však omezuje pouze přezkum zákonnosti nikoli věcné správnosti závazného stanoviska. Standardní přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení upravený správním řádem tak novelou stavebního zákona není dotčen, resp. nevztahuje se na něj speciální lhůta pro přezkum založená novelou stavebního zákona. Pokud v rámci takového přezkumu správní úřad shledá nejen nesprávnost, ale též nezákonnost závazného stanoviska, nepochybně jej zrušit může. V právním státě lze těžko připustit řešení, podle kterého by pro přezkum pouhé nesprávnosti závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení byly stanoveny širší podmínky než pro přezkum jeho nezákonnosti. S ohledem na aplikační praxi je třeba konstatovat, že věcná nesprávnost závazného stanoviska nemusí způsobovat jeho nezákonnost, na druhou stranu nezákonné stanovisko lze jen stěží hodnotit jako věcně správné. Vyloučení přezkumného řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018 v případě závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro řízení podle stavebního zákona je však stanoveno poměrně jednoznačně a možnost vedení tohoto řízení *ex officio*, resp. na základě podnětu, je tak vyloučena. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že takový podnět by mohl podat nejen účastník řízení, ale především správní orgán (srov. § 136 odst. 4 a § 149 odst. 6 správního řádu ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).

Právní úprava, které v některých případech znemožní přezkum zákonnosti některých závazných podkladů pro rozhodnutí je jednoznačně protiústavní, neboť

¹⁰ K tomu srov. Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008, podle kterého se má správní orgán zabývat zákonností závazného stanoviska vždy, bez ohledu na odvolací námitky: „Zákonnost napadeného závazného stanoviska by tedy měl přezkoumat bez ohledu na odvolací námitky v celém rozsahu, správnost pak pouze v rozsahu námitek.“
Dostupné <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

odpírá právo na spravedlivý proces¹¹ a zcela odporuje principům právního státu. Odchylná právní úprava možností správního přezkumu závazných stanovisek v řízení podle stavebního zákona oproti přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro jiná správní řízení případně pro jiné postupy podle stavebního zákona odporuje principu rovnosti ve vztahu k právu na spravedlivý proces.

Možnost soudního přezkumu rozhodnutí a jeho prostřednictvím též závazného stanoviska je sice právní úpravou nedotčena, nicméně jedná se o přezkum pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Odkladný účinek není automatický a i s ohledem na znění podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 soudního řádu správního), které reflektují koncepci institutu odkladného účinku jakožto výjimečného opatření, je v soudní praxi přiznávám spíše ojediněle.¹²

Navazující nově vložená ustanovení § 4 stavebního zákona, odstavce 10 a 11 řeší přezkum nezákonného závazného stanoviska vydaného nadřízeným správním orgánem v rámci odvolacího řízení a důsledky tohoto přezkumu. Přezkumné řízení, jehož předmětem je přezkum „druhoinstančního“ závazného stanoviska, zákon sice nevylučuje, nicméně výrazně omezuje faktický význam takového přezkumu, je-li shledána nezákonnost závazného stanoviska, neboť „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“. Zákon tak vylučuje obnovu řízení skončeného pravomocným rozhodnutím vydaným na základě nezákonného závazného stanoviska a to v situaci, kdy o takové nezákonnosti bylo rozhodnuto a nezákonné stanovisko bylo zrušeno nebo změněno. Zároveň je obnova řízení vyloučena pouze v případě, kdy pravomocné rozhodnutí založilo jeho adresátu právo, tedy pouze v případě rozhodnutí, kterým se např. povoluje stavba nebo umísťuje záměr, nikoli rozhodnutím, kterým se žádost zamítá, protože taková negativní rozhodnutí

¹¹ Právo na spravedlivý proces zakotvuje LZPS „ve stanovených případech“ též pro řízení před jiným orgánem než soudem a judikatura opakovaně dovodila použitelnost čl. 36 odst. 1 Listiny specificky na správní řízení zejména v těchto nálezech: nález sp. zn. III. ÚS 226/95 (N 61/1996, sv. 5 Sb.ÚS), nález sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/1996, sv. 6 Sb.ÚS), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/2005, sv. 37), nálezu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/2008, sv. 48 Sb.ÚS), nálezu sp. zn. IV. ÚS 3910/13 (N 34/2015, sv. 76 Sb. ÚS), nález sp. zn. IV. ÚS 270/15 (N 120/2015, sv. 77 Sb.ÚS).

¹² Srov. např.: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Praha, Leges, 2014. Komentář k § 73. Dostupné v ASPI.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, www.nssoud.cz
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128, www.nssoud.cz

žádné právo nezakládají. Přitom zákonodárce neupravil pro vyluku obnovy žádné podmínky, které by ji odůvodňovaly, např. jiným převažujícím zájmem, který by mohl představovat zájem na ochraně právní jistoty osob, které na základě nezákonného stanoviska nabyly práva. Opět se tak jedná o právní úpravu, která bezprecedentním způsobem porušuje základní východiska a hodnoty právního státu, včetně porušení principu procesní rovnosti účastníků řízení, neboť mezi nimi zakládá nerovnost, když obnovu připouští pouze „ve prospěch žadatele“, v případě negativního rozhodnutí ve věci.

V konečném důsledku právní úprava výrazně zvyšuje riziko nezákonných rozhodnutí, neboť nezákonnost závazného stanoviska „zatíží“ svoji nezákonností i navazující rozhodnutí a může tak být důvodem ke zrušení navazujícího rozhodnutí v rámci soudního přezkumu, a to za situace, kdy soudní přezkum zákonnosti bude v řadě případů jedinou možností nápravy nezákonnosti takového správního rozhodnutí. Právní úprava tak v sobě nese riziko vyššího počtu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Výše popsaná právní úprava je nejen v rozporu s ústavními principy právního státu, zejména se zásadou zákonnosti a se základními atributy spravedlivého procesu, ale taktéž výrazně snižuje ochranu veřejného zájmu, kterou významným způsobem v řízeních podle stavebního zákona mají garantovat dotčené orgány právě prostřednictvím institutu závazných stanovisek. V případě veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny v řízeních podle stavebního zákona je dopad této právní úpravy umocněn několika současně působícími faktory:

- Ochrana přírody a krajiny je chráněna prostřednictvím většího okruhu závazných stanovisek (podrobněji viz výše).
- Právní úprava ochrany přírody je taktéž chráněna závazným stanoviskem EIA, kterého se právní úprava plně dotýká, přičemž se současně účinností tzv. transpoziční novely zákona EIA (zákon č. 326/2017 Sb.) výrazně snižuje počet záměrů, na které právní úprava zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vztahuje. Zejména se snižuje počet tzv. podlimitních záměrů a dále počet obligatorně posuzovaných záměrů.¹³ Ve vztahu k požadavkům na právní úpravu EIA plynoucími z mezinárodního a unijního práva, konkrétně z tzv. Aarhuské

¹³ Srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. V důvodové zprávě se k počtu záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí uvádí:

„Novým nastavením parametrů pro podlimitní záměry dojde ke snížení množství podlimitních záměrů a s tím související nadbytečné administrativní zátěže, a zároveň nebude porušen účel směrnice EIA. Předpokládá se snížení výše uvedené administrativní zátěže až o 85 %.“

Mělo by dojít ke snížení počtu provedených zjišťovacích řízení, resp. celých procesů EIA, a to díky navýšení limitů a převodu vybraných záměrů z kategorie I do kategorie II v příloze č. 1 k ZPV.

úmluvy¹⁴ a ze Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí v platném znění¹⁵ právní úprava přezkumu závazných stanovisek odporuje čl. 11 odst. 1 a č. 11 odst. 4, který požaduje, aby každé řízení, včetně předběžného přezkumu správním orgánem bylo spravedlivé, nestranné a včasné.

- Novela ZOPK provedená novelou stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) nahrazuje některá samostatná správní řízení resp. samostatná správní rozhodnutí závazným stanoviskem vydávaným pro účely řízení podle stavebního zákona a tím rozšiřuje počet závazných stanovisek, u kterých je výrazně snížena možnost přezkumu jejich zákonnosti
- Novela ZOPK provedená zákonem č. 225/2017 Sb. výrazně omezuje možnost účasti veřejnosti, konkrétně spolků na řízeních podle stavebního zákona, ve kterých jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Účast je nadále možná pouze pro záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Účast dotčené veřejnosti je přitom nástrojem výrazně posilujícím ochranu veřejného zájmu, konkrétně zájmu na ochraně životního prostředí.¹⁶

4. Změna právní úpravy povolování kácení dřevin pro účely stavebního záměru

V souvislosti se změnami v území je pro účely realizace záměru často nezbytné pokácení dřevin rostoucích mimo les. Právní úprava doznala podstatných změn i v této oblasti. Do nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. kácení dřevin rostoucích mimo les podléhá až na zákonné výjimky povolení. V případě káce-

¹⁴ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s), zejména čl. 9 odst. 2, 3 a 4. Které garantují právo na hmotný i procesní a spravedlivý i účinný přezkum správních aktů, na které se úmluva vztahuje, což je nepochybně stanovisko EIA resp. rozhodnutí vydané na jeho podkladě.)

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která je kodifikací směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009, a dále směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, změněná směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

¹⁶ Touto problematikou se článek záměrně nezabývá a v podrobnostech odkazuje na výše citovaný návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. podaného Ústavnímu soudu dne 22. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. První část petitu se zabývá omezením práva spolků účastnit se řízení, ve kterých je dotčen zájem ochrany přírody.

ní pro účely realizace záměru se z podstaty věci nemůže jednat o kácení vázané na oznámení ex ante nebo ex post, vyhláška pak specifikuje případy, kdy povolení není třeba vůbec. Na podstatě této právní úpravy novela ZOPK provedená zákonem č. 225/2017 Sb. nic nemění. Mění se však právní forma povolení kácení dřevin rostoucích mimo les, je-li důvodem kácení realizace stavebního záměru, a zároveň se řeší otázka okamžiku vydání tohoto povolení.

Právní teorie ani praxe nebyla dlouho jednotná v náhledu na otázku, zda povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les je nezbytnou podmínkou vydání územního rozhodnutí anebo naopak, zda zákonné důvody pro jeho vydání jsou dány až právní mocí územního rozhodnutí. Na jednom poli spektra stojí názor prezentovaný Nejvyšším správním soudem,¹⁷ který vidí právní důvod k vydání povolení ke kácení dřevin až v okamžiku právní moci územního rozhodnutí, kterým je najisto vymezeno dotčené území a tím i nezbytný rozsah dřevin, které je pro realizaci záměru nutné pokácet, na druhé straně spektra pak opačný názor dlouho prezentovaný Ministerstvem životního prostředí. Ten vycházel z myšlenky, že nelze v územním řízení povolovat byť nepřímou činnost zakázanou, a proto je existující povolení ke kácení nezbytným předpokladem pro vydání územního rozhodnutí.¹⁸ Obě řešení přitom jsou spojena s určitými riziky.¹⁹

Tento do určité míry „historický“ exkurs je užitečný k pochopení změny v právní úpravě, podle které povolení ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení (popř. ve společném řízení) vydává stavební úřad a to na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Nová právní úprava zavádí institut závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, které se vydává pro účely řízení podle stavebního zákona a na jeho základě stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí povolí kácení dřevin, popř. též uloží náhradní výsadbu. Výhodu tohoto řešení je z časového hlediska primární řešení otázky kácení dřevin orgá-

¹⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84, podle kterého závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby, v němž se jednoznačně vymezi rozsah a situování stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 3 As 94/2013 – 45. Oba rozsudky dostupné www.nssoud.cz.

¹⁸ Srov.: Sdělení odboru legislativního Ministerstva životního prostředí č. j. 90779/ENV/09. V reakci na soudní judikaturu byl tento postoj MŽP změněn: srov. Metodický pokyn odboru ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvozy. Publikováno ve Věstníku MŽP ROČNÍK XIV – červenec-srpen 2014 – ČÁSTKA 5

¹⁹ Podrobně k vývoji pohledu Ministerstva životního prostředí a Nejvyššího správního soudu na tuto otázku srov.: PROCHÁZKOVÁ, L. *Povolování kácení dřevin ve vztahu k územnímu řízení*. Publikováno na webové stránce Enviweb. Dostupné: <http://www.enviweb.cz/100902>

nem ochrany přírody, zároveň však s možnými účinky a tedy vykonatelností až okamžikem právní moci územního rozhodnutí (popř. společného povolení). Nemůže tedy nastat situace, kdy povolení bude vydáno a bude možno dřeviny vykácet, ačkoli žádost o vydání územního rozhodnutí bude zamítnuta. Zároveň však stavební úřad bude rozhodovat v situaci, kdy se orgán ochrany přírody již věcně otázkou kácení zabýval a udělil ke kácení kladné stanovisko (záporné stanovisko pochopitelně znemožňuje stavebnímu úřadu žádosti o územní rozhodnutí vyhovět). Z výše uvedených důvodů lze novou právní úpravu obdobnou např. právní úpravě vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu, hodnotit pozitivně. Z hlediska doktrinárního lze za určitý problém právní úpravy považovat řešení, kdy povolení ke kácení dřevin vydává nikoli orgán ochrany přírody, nýbrž stavební úřad na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Ustanovení § 8 odst. 6 ZOPK ve znění zákona č. 225/2017 Sb. tak zakládá věcnou příslušnost stavebního úřadu vydat povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, tedy vést správní řízení, ve kterém se rozhoduje o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les. De facto je povolení orgánu ochrany přírody nahrazeno závazným stanoviskem, de iure povolení vydává stavební úřad na základě závazného stanoviska, jehož výrokovou část je povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. Závěrem je třeba zdůraznit skutečnost, že tato nová právní úprava povolování kácení dřevin rostoucích mimo les se netýká záměrů, které nejsou umístované ve správním řízení, tedy např. záměrů pro které postačí územní souhlas.

5. Změna v právní úpravě povolování výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů

V rámci projednávání návrhu novely stavebního zákona v Poslanecké sněmovně došlo ke změně vládního návrhu mimo jiné v případě právní úpravy povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHD. Základní koncept, podle kterého se výjimky z ochranných podmínek ZCHD povolují v samostatném správním řízení, které časově předchází řízením podle stavebního zákona, byl sice ponechán. Zavádí se však velmi podstatná odchylka od tohoto konceptu, která umožňuje udělení výjimky stavebním úřadem na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, a to pro případy kdy se, slovy zákonodárce: zjistí až po zahájení některého z řízení podle stavebního zákona (územního nebo stavebního popř. jejich alternativ územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), 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.*²⁰ Nahrazení správního rozhodnutí formou závazného stanoviska je jistě oslabením ochrany veřejného zájmu zejména pak v situaci, kdy se jedná o výjimku ze zákazu, která je standardně udělována v rámci samostatného správního řízení popř. v rámci procesu pořizování opatření obecné povahy. V obou případech se však jedná o samostatné správní akty účinné navenek. Právní úprava je tedy rozporu s legislativně ustáleným právním režimem povolování výjimek formou správního rozhodnutí event. opatření obecné povahy.²¹ Výjimky ze zákonných zákazů jsou typicky vydávány jako podklad pro další rozhodnutí, přičemž typicky se jedná o řetězení správních aktů, které mají samostatné účinky navenek.²²

V případě udělení výjimky formou závazného stanoviska tak stavební úřad bude *de iure* rozhodovat o zakázaném záměru, neboť k povolení výjimky může dojít až na základě rozhodnutí stavebního úřadu, jehož součástí musí být jak výrok o povolení resp. umístění záměru, tak výrok o povolení výjimky a podmínkách této výjimky na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Právní účinky závazného stanoviska o povolení výjimky nastanou až právní mocí rozhodnutí stavebního úřadu. Skutkový a právní stav ke dni vydání správního rozhodnutí je přitom rozhodný nejen pro obsah tohoto rozhodnutí, ale i pro jeho následný správní i soudní přezkum.

Je otázkou výkladu resp. budoucí praxe, v jakém rozsahu se tato odchylka od povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHD bude uplat-

²⁰ § 56 odst. 6 ZOPK: „(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.“

²¹ V právním řádu je možnost udělení výjimky ze zákazu formou závazného stanoviska ojedinělým řešením, i výjimky z obecných požadavků na výstavbu, uděluje stavební úřad formou správního rozhodnutí, které má ve vztahu k územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení charakter rozhodnutí o předběžné otázce. Standardní je forma rozhodnutí, event. opatření obecné povahy. Za výjimečné je třeba považovat možnost oddělení výjimky formou veřejnoprávní smlouvy (srov. § 56 odst. 6), nicméně pouze v taxativně stanovených případech. Ve všech případech se však jedná o samostatné správní akty samostatně přezkoumatelné.

²² ŽÍDEK, D., Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí, *České právo životního prostředí*, 3/2016, s 14-15.

ňovat, tedy jak bude vykládána ona podmínka zjištění dotčení ochranných podmínek ZCHD až po zahájení řízení. Z výše uvedených důvodů však autorka zastává názor, že k výkladu podmínek, za kterých má výjimka ze zákazu základních ochranných podmínek ZCHD být udělována de facto formu závazného stanoviska, je nezbytné přistupovat restriktivně.

Podmínkou pro udělení výjimky formou závazného stanoviska je vznik situace vyžadující kumulativní splnění dvou podmínek:

- zjištění dotčení ochranných podmínek ZCHD stavebním záměrem po zahájení řízení, ve kterém se o stavebním záměru rozhoduje
- dotčení ochranných podmínek nebylo před zahájením řízení známo.

Zákonné znění poměrně jednoznačně stanoví, že obě podmínky musí objektivně existovat, uplatnění ustanovení tak předpokládá objektivní skutkový stav, například se může jednat o nepředvídaný výskyt ZCHD. Zejména v situacích, kdy záměr vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí nebo v případě záměrů, u kterých je investor povinen předem zajistit na svůj náklad provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné druhy (srov. § 67 ZOPK)²³, lze aplikaci odchylky od obecného pravidla udělení výjimky ve správním řízení, které předchází rozhodování o umístění záměru, připustit v zásadě jen v případech nového resp. nepředvídaného výskytu ZCHD, popř. pokud se druh stane zvláště chráněným až po zahájení řízení. Jinými slovy řečeno podmínky pro udělení výjimky formou závazného stanoviska mohou být v případech, kdy bylo povinností investora předem zjistit dopad záměru na ZCHD, splněny pouze v případě objektivní neexistence ZCHD před zahájením řízení a teoreticky též v případě objektivní nemožnosti zjištění ZCHD před zahájením řízení podle stavebního zákona. V úvahu přichází též situace, kdy dotčený druh byl zařazen mezi zvláště chráněné druhy až po zahájení řízení podle stavebního zákona.

I v případě záměrů, na které se nevztahuje preventivní povinnost investora provést hodnocení vlivu záměru na ZCHD, ať již v rámci posouzení vlivu záměru na životní prostředí nebo v rámci posouzení vlivů záměru na lokalitu síť Natura 2000, popř. v rámci provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné druhy (§ 67 ZOPK), lze aplikaci ustanovení § 56 odst. 6 vztáhnout pouze na omezený okruh případů, typicky na situaci, kdy veřejná správa, zejména pak příslušné orgány ochrany přírody nedisponují před podáním žádosti o rozhodnutí podle stavebního zákona znalostí o výskytu ZCHD, jejichž ochrany by se záměr mohl dotknout. I v těchto případech musí být splněna podmínka objektivní nemožnosti zjištění dopadu záměru na ZCHD před zahájením řízení.

²³ Novelou stavebního zákona, zákonem 225/2017 Sb., se mění ustanovení o biologickém hodnocení a termín biologické hodnocení se vypouští, podstata institutu však zůstává zachována.

Nepostačuje pouhé subjektivní zjištění žadatele, neboť žadatel je povinen předem zjistit, jakými správními akty je realizace jeho záměru podmíněna a to zejména v situaci, kdy zákon realizaci záměru zakazuje. Jedná se o obecnou povinnost každého, tedy též investora, respektovat ochranné podmínky zvláště chráněných druhů. Proto je povinností investora předem si zjistit, zda záměrem nezasáhne do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů, resp. je jinak nepoškodí, a zda realizace záměru nevyžaduje výjimku ze zákona. Za dostačující způsob takového zjištění v případech, kdy zákon neupravuje aktivní povinnost investora provést vlastní hodnocení dopadu zamýšleného záměru na ZCHD, lze považovat získání informace od příslušného orgánu ochrany přírody.

V souvislosti s novelou § 56 je třeba připomenout existující a nenevelizované ustanovení § 176 stavebního zákona, které řeší situace nepředvídaného nálezu ZCHD (resp. doslova zvláště chráněných částí přírody) po nabytí právní moci stavebního povolení, tedy v průběhu stavebních prací nebo v souvislosti s nimi. Byť se jedná o ustanovení uplatňované v souvislosti se ZCHD ojediněle, je třeba zdůraznit, že i v takovémto případě je ochrana ZCHD poskytována a zákon umožňuje ve veřejném zájmu změnu již vydaného pravomocného rozhodnutí (srov. § 176 odst. 3, podle kterého stavební úřad může v případě nepředvídaného nálezu ZCHD po dohodě orgánem ochrany přírody vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit).

Byť výše uvedenou novelu nelze hodnotit pozitivně, je třeba ji vnímat jako výjimku z obecného pravidla udělení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD v samostatném správním řízení, které předchází řízení podle stavebního zákona. Tato odchylka je aplikovatelná pouze za výjimečných okolností, kdy objektivně nebyla před zahájením řízení podle stavebního zákona zjištělná nezbytnost výjimky. Pro posouzení aplikovatelnosti § 56 odst. 6 ZOPK bude na nejvyšší důležitá role orgánu ochrany přírody jakožto dotčeného orgánu (srov. § 91 odst. 16), který na základě § 4 odst. 2 stavebního zákona vydává pro účely řízení a postupů podle stavebního zákona závazné stanovisko. V praxi však zcela jistě nebude posouzení přípustnosti aplikace § 56 odst. 6 jednoduché.

6. Změny v právní úpravě umisťování a povolování staveb v ZCHÚ

Novely zákona o ochraně přírody ať již v souvislosti s novelou stavebního zákona (zákon č. 225/2017) nebo zákonem č. 123/2017 Sb. nemění v principech základní nástroj regulace stavební činnosti a dalších změn využití území ve zvláště chráněných územích, tedy závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích (srov. § 44 ZOPK). Dochází pouze k zpřesnění resp. jednoznačnějšímu vymezení činnosti, ke kterým je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, přičemž při charakteristice situací podmíněných závazným

stanoviskem orgánu ochrany přírody je použita terminologie stavebního zákona (umístování, povolování, provádění staveb apod.).

Zákon č. 123/2017 dále upravuje nové ustanovení (§ 44a), podle kterého „orgány územního plánování a stavební úřady vykonávají svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost. Urbanistické a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel.“ Podle důvodové zprávy se jedná o principy, které by měly usměrňovat stavební činnost a územní plánování v národních parcích návaznosti na cíle ochrany národních parků.²⁴ Ustanovení se vztahuje k výkonu působnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů. Jedná se tak o obligatorní kritérium, které je třeba zohledňovat při pořizování resp. změnách územně plánovací dokumentace a při rozhodovací činnosti, zejména pak v rozhodování o změnách využití území a o umístování stavebních záměrů popř. při rozhodování o změnách již existujících záměrů stávajících. Nové ustanovení je třeba vnímat jako výslovné zakotvení mezi správního uvážení stavebních úřadů a orgánů územního plánování, jako doplňující kritérium k ustanovení § 90 stavebního zákona, který stanoví obligatorní hlediska posuzování záměru žadatele.

Při výše naznačeném výkladu by se jednalo o poměrně významné posílení ochrany zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, které však opět zvyšuje nároky na orgány územního plánování a stavební úřady. Proto je otázkou, zda bude docházet v praxi k jeho efektivnímu uplatňování. V tomto kontextu je třeba opakovaně upozornit na význam stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody při pořizování územně plánovací dokumentace a závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody na základě § 44, která mohou jednoznačně účinně regulovat stavební činnost ve zvláště chráněných území a orgány ochrany přírody při této činnosti také zohledňují některé z kritérií stanovených v § 44a. Zejména ochrana ekologické funkce zvláště chráněných území a podpora jejich biologické rozmanitosti je povinností orgánů ochrany přírody a krajiny při výkonu jejich působnosti, tedy i při vydávání souhlasů ve formě závazných stanovisek podle § 44 a § 44b, popř. při uplatňování stanovisek k územně plánovací dokumentaci.

Pozornost si zasluhují v ustanovení § 44a stanovená kritéria zachování prostupnosti krajiny a zachování rázu sídel, neboť tato kritéria již usměrňují hlediska urbanistická a architektonická a reflektují mnohem více obsahovou stránku kompetencí stavebních úřadů a orgánů územního plánování a jejich odbornost.

Při výčtu změn v právním řádu, které se dotýkají regulace stavební činnosti z důvodu ochrany přírody, popř. krajiny nelze opominout též změny v základ-

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., zvláštní část. Dostupné v systému ASPI

ních ochranných podmínkách národních parků. Zákonem č. 326/2017 Sb. dochází k širšímu pojetí zákazu stavební činnosti na území národních parků. Zákon č. 114/1992 Sb. před změnami provedenými zákonem č. 123/2017 Sb. zakazoval na celém území národních parků pouze stavbu vybraných staveb (srov. § 16 odst. 1 písm. k) ve znění účinném do 31. 5. 2017). Úplný zákaz stavební činnosti se vztahoval pouze na území 1. zóny národního parku. Oproti tomu právní úprava účinná od 1. 6. 2017 obsahuje v tomto směru změny, které výrazně mění přístup k umístování staveb na území národních parků. V souvislosti se změnou pojetí zonace lze změny v regulaci stavební činnosti na území národních parků vnímat jako změny koncepčního charakteru. Zákaz stavební činnosti již není odstupňován podle jednotlivých zón národních parků. Vztahuje se na celé území národních parků mimo zastavěné území a zastavitelné plochy obcí a na všechny stavby vyjma staveb, které jsou v tzv. volném režimu z hlediska stavebního zákona, tedy staveb, které nevyžadují ani územní rozhodnutí ani územní souhlas a současně jsou účelově určeny např. pro ochranu přírody, péči o zemědělské pozemky či lesy, turistiku apod. (srov. § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK v platném znění). Výrazně se tak jak účelově, tak územně rozšiřuje zákaz stavební činnosti v národních parcích. Na druhou stranu se při regulaci stavební činnosti v národních parcích posiluje význam územně plánovací činnosti, zejména vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch v územních plánech a zásadách územního rozvoje, popř. vymezení zastavěného území v obci bez územního plánu, neboť rozsah zastavěného území resp. zastavitelné plochy v národních parcích se stává nástrojem regulace stavební činnosti a dělítkem mezi zákonem zakázanou a nezakázanou stavební činností na území národních parků. Z tohoto pohledu výrazně stoupá význam institutu stanovisek orgánů ochrany přírody uplatňovaných v procesu pořizování a změn koncepčních nástrojů územního plánování.

Zároveň je na území jednotlivých národních parků prostřednictvím bližších ochranných podmínek na souhlas vázaná změna druhu nebo způsobu využití pozemků opět však mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí. Toto ustanovení taktéž svědčí o klíčové úloze koncepční fáze územního plánování, zejména pořizování a změn územních plánů obcí v národních parcích pro regulaci stavební činnosti na území národních parků.

7. Závěr

Rok 2017 přinesl podstatné změny v přístupu řešení střetu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny se zájmy, ať již veřejnými nebo soukromými, na rozvoji území prostřednictvím výstavby. Některé z těchto změn je přitom nezbytné vnímat jako změny koncepčního charakteru.

Mezi tyto změny patří regulace stavební činnosti na území národních parků, která je až na malé výjimky mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí zakázána. Tento přístup výrazně posiluje význam územně plánovací činnosti na území národních parků a tím i význam institutu stanovisek orgánů ochrany přírody uplatňovaných k územně plánovací dokumentaci.

Pozitivně lze taktéž hodnotit nové kritérium, které se vztahuje k výkonu působnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů, které vyžaduje při výkonu jejich působnosti zohlednění kritérií ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnosti krajiny, podpory biologické rozmanitosti a zachování rázu sídel.

Jako koncepční lze hodnotit změny týkající se institutu závazných stanovisek. Závazné stanovisko je jedním z nejdůležitějších nástrojů regulace stavební činnosti a jiných změn v území při ochraně přírody a krajiny. Proto se změny v právní úpravě závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona výrazně dotýkají ochrany přírody. Novela stavebního zákona prostřednictvím § 4 odst. 9-11 výrazně oslabuje možnosti přezkumu zákonnosti závazných stanovisek a to způsobem, který je v některých ohledech v rozporu se základními principy právního státu, na druhou stranu tato novela rozšiřuje škálu závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody do řízení podle stavebního zákona, čímž rozšiřuje negativní dopad § 4 odst. 9-11. Dochází ke změně způsobu povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely realizace stavebního záměru. Samostatné správní řízení nahrazuje institut závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, které se vydává pro účely řízení podle stavebního zákona a na jehož základě stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí povolí kácení dřevin. Tuto změnu lze samu o sobě hodnotit jako racionální. Primárně vyžaduje řešení otázky kácení dřevin orgánem ochrany přírody, zároveň však s možnými účinky a tedy vykonatelností až okamžikem právní moci rozhodnutí ve věci. Jedná se však o změnu dotčnou novelou § 4 odst. 9-11 stavebního zákona se všemi jejími negativními důsledky.

K rozšíření uplatnění institutu závazného stanoviska při ochraně přírody dochází také v případě povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHD, v tomto případě však jen ve výjimečných případech. Tuto změnu nelze hodnotit pozitivně. Je však nezbytné ji vnímat jako odchylku od obecného pravidla udělení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD v samostatném správním řízení, které předchází řízení podle stavebního zákona, aplikovatelnou pouze za výjimečných okolností.

Změny v právní úpravě přezkoumatelnosti závazných stanovisek dopadají taktéž na závazné stanovisko posouzení vlivů na životní prostředí, resp. posouzení dopadů na lokalitu sítě Natura 2000, které je taktéž významným nástrojem ochrany přírody.

Byť některé jednotlivé změny v právní úpravě, které byly přijaty v roce 2017, lze vnímat pozitivně (např. způsob regulace stavební činnosti v národních parcích), ve svém úhrnu představují snížení úrovně ochrany veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny při regulaci stavební činnosti. Na jednu stranu dochází k oslabení možnosti přezkumu zákonnosti závazných stanovisek vydávaných pro účely stavebního řízení, na stranu druhou dochází k nahrazení některých správních rozhodnutí závaznými stanovisky. Snižuje se počet záměrů podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí, zároveň je výstupem z procesu posuzování vlivu na životní prostředí závazné stanovisko. Omezuje se možnost veřejnosti účastnit řízení podle stavebního zákona, ve kterých může být dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny. Účast veřejnosti v řízeních v těchto řízeních se omezuje na řízení, kterým předcházelo vydání závazného stanoviska posouzení vlivů na životní prostředí. Počet těchto řízení se však v důsledku snížení celkového počtu záměrů podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí snižuje.

Klíčová slova: ochrana přírody a krajiny, stavba, povolování, závazné stanovisko

O autorce:

Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí PF Univerzity Karlovy. Zabývá se především průřezovými nástroji ochrany životního prostředí, ochranu zemědělského půdního fondu, ochranou přírody a krajiny a pozemkovým právem.

Použitá literatura

1. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. S. 710-720, 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.
2. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Praha, Leges, 2014. Komentář k § 73. ISBN: 978-80-7502-024-6. Dostupné v ASPI
3. PROCHÁZKOVÁ, L. *Povolování kácení dřevin ve vztahu k územnímu řízení*. Publikováno na webové stránce Enviweb. Dostupné: <http://www.enviweb.cz/100902>.
4. STEJSKAL, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0
5. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*, Praha: Bova Polygon 2012, II. aktualizované a rozšířené vydání, 1439 s., ISBN 978-80-7273-166-4
6. ŽÍDEK, D., *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*, České právo životního prostředí, 3/2016, s. 11-29
7. Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

8. Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
9. Metodický pokyn odboru obecné ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvozy. Publikováno ve Věstníku MŽP ROČNÍK XIV – červenec-srpen 2014 – ČÁSTKA 5
10. Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. podaného Ústavnímu soudu dne 22. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/17
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 6 As 42/2008-509, www.nssoud.cz
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016 čj. 2 As 318/2015-41. www.nssoud.cz
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 3 As 94/2013-45. www.nssoud.cz
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, čj. 6 As 64/2012-21. www.nssoud.cz
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84. www.nssoud.cz
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 42/2014-69. www.nssoud.cz
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113. www.nssoud.cz
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150. www.nssoud.cz
19. Sdělení odboru legislativního Ministerstva životního prostředí č. j. 90779/ENV/09.
20. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96. www.nssoud.cz
21. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128. www.nssoud.cz
22. Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008, dostupné: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
23. webové stránky Agentury ochrany přírody, sekce stání správa – vybrané agendy – stavební činnost. Dostupné <http://www.ochranaprirody.cz/statni-sprava/vybrane-spravni-agendy/stavebni-cinnost/>

**CHANGES IN LEGAL PROTECTION OF NATURE
PROTECTION IN THE PROVISION OF BUILDINGS
AND CHANGES IN TERRITORIAL USE**

Abstract

This paper focuses on the most important amendments adopted by the Czech Parliament this year (2017) related to relationship between nature and landscape protection and building permitting process. Taking account the number of adopted changes (Parliament adopted important amendments of Building Act, Nature and Landscape Protection Act and Environmental Impact Assessment Act), the article concerns with the procedural aspects of nature protection, especially the tools of nature protection in the building permitting process.

Key words: nature and landscape protection, building, permit, binding opinion



MEZINÁRODNÍ AGENTURA PRO OBNOVITELNOU ENERGII

Mgr. Jiří Pokorný, Ph.D.

Energetika patří do oblastí, které se ve světě stále více propojeného globalizací a závislého na energiích dostává do zájmu nejen odborníků, ale též širší veřejnosti. Ta má velmi často rámcové povědomí o některých v energetice působících mezinárodních organizacích, např. Mezinárodní agentura pro atomovou energii, Mezinárodní energetická agentura či aktivity na poli energetiky pod OSN či OECD. Cílem tohoto článku je upozornit na jednu z dalších těchto organizací a poukázat na její zvyšující se roli v celosvětovém kontextu i z pohledu České republiky.

Mezinárodní agentura pro obnovitelnou energii, v originále International renewable energy agency (dále jen IRENA), patří mezi nejmladší mezinárodní organizace. Byla založena na podnět Spolkové republiky Německo v roce 2009 v Bonnu za účelem posílení *spolupráce jednotlivých světových vlád jako hlavní platformy mezinárodní spolupráce za účelem usnadnění přechodu k udržitelné energetické budoucnosti a centra politických, technologických a finančních znalostí v oblasti obnovitelných energií a jejich zdrojů. IRENA podporuje široké přijetí a udržitelné využívání všech forem energie z obnovitelných zdrojů (včetně bioenergie, geotermální energie, vodní energie, oceánu, sluneční a větrné energie). To vše ve snaze o udržitelný rozvoj, přístup k energii, energetické bezpečnosti a ekonomického růstu s nízkými emisemi uhlíku a prosperity.*¹ Statut IRENA byl dne 15. 3. 2017 pod číslem 18/2017 Sb. m. s. publikován ve sbírce mezinárodních smluv (přestože vstoupil v platnost již 30. 6. 2011).

Agentura se ze své podstaty zabývá problematikou **snížení produkce skleníkových plynů** a s tím související **stabilizací klimatu**. Ochrana životního prostředí plyne i z článku II jejího statutu, kdy dle písm. b)² je jedním z jejích cílů jeho ochrana prostřednictvím **omezení tlaku na přírodní zdroje a odlesňování** (zejména kácení tropických pralesů), omezení desertifikace a ztráty druhové rozmanitosti. K dosažení uvedených cílů vydává IRENA **pracovní programy** na jednotlivá období, v rozmezí jednoho až dvou let. Stávající se jmenuje Pracovní program a rozpočet pro období 2016–2017, přičemž pracovní programy jsou založeny na diskuzi a zkušenostech členů s minulými pracovními programy a jejich požadavky na programy budoucí. Aktuální program je založený na třech strategických prioritách: 1) pokračující důraz na **obchodní stránku obnovitelné energie** ve smyslu snížení investičních rizik privátního sektoru, 2) **regionální akce**, zejména pro přeshraniční

¹ Překlad z aj, oficiální webové stránky IRENA [online], sekce "about", dostupné na adrese: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=cat&PriMenuID=13&CatID=9>

² Dostupný [online] na: http://www.irena.org/documents/uploadDocuments/Statute/IRENA_FC_Statute_signed_in_Bonn_26_01_2009_incl_declaration_on_further_authentic_versions.pdf

regiony tak, aby z obnovitelné energie mohly profitovat všechny strany a 3) zvýšení důrazu na posílení **efektivity IRENA** prostřednictvím strategických partnerství.³ Kromě uvedených prioritních cílů je součástí nyní probíhajícího programu šest akcí, na které je pracovní program 2016–2017 zaměřen. Jedná se o: plánování pro globální energetické transformace, umožnění investic a růstu, přístup k obnovitelným zdrojům energií pro udržitelné živobytí, agenda regionální akce, ostrovy: majáky pro využívání obnovitelné energie a průchod ke znalosti obnovitelné energie.⁴ Ke každé z uvedených akcí je uveden její hlavní cíl, následuje úvod do problematiky, komponenty daného programu/akce, obsahující konkrétní opatření ze strany IRENA a jejich předpokládaný dopad. Většina takových akcí spočívá v kolekci dat, jejich propojování a úpravy/vytváření nových koncepčních dokumentů a studií. Dopady by v případě mnoha opatření měly spočívat v otevření odborné a veřejné diskuze, ze které by měly vzniknout další koncepční dokumenty, případně zlepšení nákladové efektivity.

IRENA má v oblasti obnovitelných energií široké pole působnosti⁵ od metodik, studií, analýz⁶ a vydává také v rámci některých svých dílčích programů koncepční dokumenty. Stejně jako Mezinárodní energetická agentura, vydává **IRENA roadmaps** (tedy dokumenty stanovující/definující postupy a milníky pro dosažení navrhovaných cest), zřejmě nejdůležitější pod projektem REmap – IRENA's roadmaps for a Renewable Energy Future, přeložitelné jako cestovní mapy pro budoucí využívání obnovitelných energií, věnující se cestě k budoucímu masovému rozšíření obnovitelných zdrojů energie. Hlavním cílem programu je zajistit cenově dostupnou a udržitelnou energetickou budoucnost s tím, že jednotlivé roadmaps jdou **od zdola nahoru – od zemí či oblastí po globální úroveň**. Zohledněním situace jednotlivých zemí, dostupných technologií a místních specifik na úrovni dopravy, chlazení/vytápění a dalších vlivů, umožňuje daleko přesnější vhléd do oblastí problematiky, ve kterých je nutno přijmout politická rozhodnutí. Jako jednotlivé příklady relevantní z pohledu ČR při plánování složení energetického mixu mohou posloužit roadmaps dvou našich sousedních zemí – Německa

³ IRENA: Work Programme and Budget for 2016-2017 str. 4, 5 [online] dostupné z: http://www.irena.org/DocumentDownloads/A_6_4_Work_Programme_and_Budget_2016_2017.pdf

⁴ Tamtéž, str. 5

⁵ Přehled hlavních aktivit je dostupný na oficiálních webových stránkách [online] dostupné z: <http://www.irena.org/Menu/index.aspx?PriMenuID=53&mnu=Pri>

⁶ Např. publikace Ceny výroby elektřiny obnovitelných zdrojů 2014 (Renewable Power Generation Costs 2014), která poukazuje na snížení ceny elektřiny produkované z obnovitelných zdrojů na takovou úroveň, že některé z nich mohou konkurovat tradičním fosilním zdrojům. (str. 13) [online] dostupné z: http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_RE_Power_Costs_2014_report.pdf. Kompletní přehled publikací zaměřených na ekonomické aspekty obnovitelných energií k dispozici [online] na: <http://revalue.irena.org/publications.aspx?id=0>

a Polska.⁷ U Německa je tomu tak z důvodu předpokládaného rozvoje obnovitelných zdrojů v důsledku Energiewende. U Polska tomu tak je pak z důvodu stávajícího energetického mixu založeného na fosilních palivech (uhlí) a možnosti inspirace v možnostech budoucího využívání biomasy a předpokládaného většího propojení energetických vedení. Využitelné jsou pro ČR i další z roadmaps, např. těch, které se zabývají různými možnostmi využití obnovitelných energií ve zpracovatelském průmyslu, využívání biomasy včetně požadavků na řetězec zásobování, skladování elektřiny a využití obnovitelné energie v oblasti vytápění/chlazení. Nejvýše v hierarchii zpracovaných koncepčních dokumentů pak jsou dvě publikace: "Roadmap for energy" a studie "2017 Decarbonisation Study", pracující s transformací světové energetiky,⁸ stále více založené na zdrojích obnovitelných energií (je počítáno se zdvojnásobením jejich výkonu do roku 2030).⁹ Na základě svého zaměření na obnovitelné zdroje a kvalitu zpracování dokumentů, fungují dokumenty IRENA jako **zdroje informací a modelů** pro další **mezinárodní a národní koncepce**, kdy odkaz na tyto dokumenty lze nalézt i v hlavním českém koncepčním dokumentu pro energetiku, Státní energetické koncepci.

Mezinárodní agentura pro obnovitelnou energii jednoznačně nabývá vzhledem k celosvětově nastavenému trendu dekarbonizace na důležitosti. Je možné, že časem se v oblasti využívání obnovitelných zdrojů energie dostane do pozice, jakou má dnes Mezinárodní agentura pro atomovou energii v jaderné energetice. Pro ČR je důležité již jen samo členství a možnost plného přístupu a k dokumentům a informacím agentury, stejně jako participace na jejich vytváření. Je možné, že v důsledku přijetí hlavních koncepčních dokumentů v energetice, které stanovily mantinely dalšího energetického směřování ČR, dojde ke zpracování samostatné REmap 2030 pro ČR. I za předpokladu, že k tomuto kroku nedojde, přispívá IRENA k celosvětovému rozvoji obnovitelných zdrojů energií.

O autorovi:

Autor je asistentem katedry práva životního prostředí PF Univerzity Karlovy.

⁷ V případě Německa se jedná o dokument REmap 2030 Renewable Energy Prospects: Germany [online] dostupné na: http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REmap_Germany_report_2015.pdf, v případě Polska REmap 2030 Renewable Energy Prospects for Poland [online] dostupné z: http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REmap_Poland_paper_2015_EN.pdf

⁸ Konkrétně 40 ekonomik reprezentujících 80 % celosvětové spotřeby energií. Zdroj: webové stránky IRENA [online] dostupné z: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=Subcat&PriMenuID=36&CatID=141&SubcatID=1691>

⁹ Veškeré uvedené technologické, globální roadmaps a studie jsou dostupné elektronicky [online] na webové adrese: <http://www.irena.org/remap/>

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY**Abstract:**

The article deals with the issue of the International Renewable Energy Agency – probably one of the youngest international energy organization. The aim of the article is to introduce this organization and show its international importance in the area of renewable energy sources and also possibilities and related benefits Czech Republic's membership. In the article is also mentioned author's idea of the following development of IRENA on the international level.

Keywords: International Renewable Energy Agency, energy, conceptual tools



☛ NÁŠ HOST ☚

**K OTÁZCE OCHRANY DŘEVIN ROSTOUCÍCH MIMO
LES V POLSKU – SMUTNÉ KONSEKVENCE JEDNÉ
NESMYSLNÉ NOVELIZACE***Mgr. Daria Danecka**Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki***NĚKOLIK HISTORICKÝCH ÚVAH**

V raném vývojovém období ochrany přírody druhé poloviny 19. století – tzv. konzervační ochrany přírody – nebylo ještě místo pro obecnou ochranu stromů a keřů rostoucích mimo les. Ovšem, v rámci ochrany přírodních památek se chránily mj. „stromy staré a obrovské“¹. To však byla ochrana vyvozená z jiných předpokladů.

Sice už v 30. letech 20. století odborné práce známých autorů v oblasti ochrany přírody upozorňovaly na význam zeleně ve městech,² ale tato myšlenka se vůbec neodrazila v prvním polském zákoně o ochraně přírody z 10. března 1934.³

Zárodky právní úpravy obecné ochrany dřevin se objevily až v druhém polském zákoně z 7. dubna 1949 o ochraně přírody.⁴ Jeho čl. 10 odst. 2 zavazoval tehdejšího ministra lesnictví – hlavní orgán ochrany přírody podle tohoto zákona – k vydání nařízení obsahujícího předpisy o ochraně dřevin rostoucích mimo les, a čl. 10 odst. 3 stanovil, že nařízení může kácení dřevin učinit závislým na povolení příslušného správního orgánu nebo na nové výsadbě dřevin.

Avšak v letech platnosti tohoto zákona (1949–1991) nikdy nebylo podle čl. 10 žádné nařízení vydáno. Zákonodárce přijal jiné řešení a předpisy o ochraně dřevin rostoucích mimo les zavedl až zákonem z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí⁵. Ochrana byla založená na čtyřech pilířích, kterými byly:

¹ Víz první definice přírodní památky – M. Raciborski, *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” tom I., Lwów 1908, s. 39-40.

² A. Wodziczko, *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1930, ročník 10, s. 34.

³ Ustawa z 10. 3. 1934 o ochronie przyrody (DzU č. 31, poz. 274). Zákon o ochraně přírody.

⁴ Ustawa z 7. 4. 1949 o ochronie przyrody (DzU č. 25, poz. 180). Zákon o ochraně přírody.

⁵ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU č. 3, poz. 6; Zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí, pozdější úplný text – DzU 1994 č. 49, poz. 196).

- 1) povinnost uživatelů nemovitostí pečovat o stromy a keře rostoucí na jejich pozemcích, a to zavazující *ex lege*,
- 2) podmínění kácení dřevin povolením orgánu státní správy prvního stupně, leda že podle zákona povolení nebylo vyžadované,
- 3) poplatek za kácení dřevin na základě povolení, leda že zákon osvobozuje od povinnosti platit poplatek,
- 4) správní pokuty za pokácení dřevin bez vyžádaného povolení a také za některé případy ničení dřevin v souvislosti s použitím mechanických strojů.

Tyto čtyři pilíře, přes řadu změn, se udržely dodnes, ale s výjimkou prvního, o čem ještě bude dále řeč.

Když se během přípravy zákona zásadního významu – Zákona o právu ochrany životního prostředí, který byl schválen 27. dubna 2001⁶ zákonodárce zorientoval v problematice a dospěl k závěru, že předpisy o ochraně dřevin se nehodí k nové koncepci tohoto zásadního zákona, který představuje především obecné principy ochrany životního prostředí včetně emisí, rozhodl o přenesení problematiky ochrany dřevin do tehdy platného historicky třetího polského zákona z 16. října 1991 o ochraně přírody,⁷ což bylo provedeno zákonem z 27. července 2001 o provedení zákona o právu ochrany životního prostředí, zákona o odpadech a o změně některých zákonů,⁸ který do zákona o ochraně přírody zavedl novou hlavu 5a „Ochrana krajinných hodnot, zeleně, stromů a keřů“, v rámci níž se čl. 47e-47l týkaly ochrany zeleně, stromů a keřů.

Následující etapou bylo schválení nového, už čtvrtého polského zákona z 16. dubna 2004 o ochraně přírody,⁹ což bylo nutné vzhledem k zavedení předpisů o soustavě Natura 2000 do polského práva. Zákon obsahuje hlavu 4 „Ochrana zeleně a dřevin“.

Ustanovení o povolení ke kácení dřevin a s nimi spojených záležitostech poplatků a správních pokut patří k nejfrekventovanějším v oblasti ochrany přírody v praxi. Není divu, že řada článků kapitoly 4 zákona o ochraně přírody byla mnohokrát novelizována. Nejpodstatnější novelizace byla provedena zákonem z 25. června 2015 o změně zákona o obecní samosprávě a některých jiných zákonů.¹⁰ Novelizace týkající se dřevin byla reakcí na vydání nálezů Ústavního tribu-

⁶ Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (DzU č. 62, poz. 627; aktuální úplný text – DzU 2017, poz. 519).

⁷ Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (DzU č. 114, poz. 492; pozdější úplný text – DzU 2001, č. 99, poz. 1079).

⁸ Ustawa z 27. 7. 2001 o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU č. 100, poz. 1085).

⁹ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (DzU č. 92, poz. 880; aktuální úplný text – DzU 2016, poz. 2134).

¹⁰ Ustawa z 25. 6. 2015 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1045).

nálu, který – berouc v úvahu velmi vysoké pokuty za kácení dřevin bez povolení, ukládané podle zásad čistě objektivní odpovědnosti, bez zavinění a bez možnosti zohlednění individuálních okolností konkrétního případu – judikoval, že čl. 88 odst. 1 bod 2 (upravující ukládání pokut za kácení bez povolení) a čl. 89 odst. 1 (upravující výši pokut) zákona o ochraně přírody jsou v rozporu s ústavními zárukami vlastnictví podle čl. 64 odst. 1 a 3 a čl. 31 odst. 3 Ústavy Polské republiky.¹¹

Příznačné bylo, že ve věcech, které projednával Ústavní tribunál, kdyby vlastníci požádali o povolení ke kácení, určitě by je – ohledně stavu stromů – dostali, ale protože káceli bez povolení, byli za to pokutováni, bezesporu v souladu s předpisy.

Ústavní tribunál zhodnotil, že obviněný ze správního deliktu kácení dřevin bez povolení, který musí platit velmi vysokou pokutu – trojnásobný poplatek, který sám o sobě je vysoký – nemá možnost dokazovat, že kácení dřevin bylo opodstatněné, například stavem krajní nouze, protože judikatura správních soudů uvádí, že správní právo – na rozdíl od trestního práva nebo občanského práva – nezná stav krajní nouze jako okolnost vylučující protiprávnost. Obecně, podle názoru Ústavního tribunálu, soustava zejména pokut za kácení dřevin bez povolení je příliš přísná a příliš upjatá.

Novelizace z 25. června 2015 podstatně změnila předpisy o ochraně dřevin rostoucích mimo les. Poplatky a následně také pokuty byly zmírněny a v čl. 89 zákona o ochraně přírody zákonodárce zavedl stav krajní nouze jako okolnost vylučující protiprávnost, a současně také odpovědnost.

Právní stav následné novelizace z 25. června 2015

Právní stav ochrany dřevin rostoucích mimo les zavedený novelizací z 25. června 2015, která vstoupila v účinnost 28. srpna 2015, byl komentátory¹² v zásadě hodnocený kladně, a samotné ustanovení hlavy 4 zákona se stalo předmětem zvláštního, velmi podrobného komentáře.¹³

Nejpodstatnější východiska byla následující:

Podle čl. 83 kácení stromu nebo keřů na nemovitosti je možné uskutečnit v zásadě pouze po získání povolení vydaného na žádost držitele nemovitosti, a pokud držitel není vlastníkem – v zásadě pouze se souhlasem vlastníka.

Podle čl. 83a a čl. 90 orgánem příslušným k udělení povolení je:

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1. 7. 2014 – SK 6/12 (DzU 2014, poz. 926).

¹² W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 373-452, K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 474-622.

¹³ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Krótkie Komentarze Becka, Warszawa 2016.

- v zásadě fojt, primátor nebo prezident města jako orgán obecní samosprávy,
- pokud nemovitost je ve vlastnictví obce – starosta jako orgán okresní samosprávy,
- pokud nemovitost je ve vlastnictví města, kterého prezident je současně starostou – maršálek vojvodství jako orgán vojvodské samosprávy,
- pokud nemovitost je zapsána v registru kulturních památek – vždy vojvodský konzervátor památek jako orgán státní správy.

Článek 83c umožňuje podmínit povolení náhradní výsadbou nebo přesazováním tohoto stromu nebo keře. Definice náhradní výsadby se nachází v čl. 83b odst. 1 bod 9 písm. a) – zasazení stromů nebo keřů v počtu ne menším než počet pokácených stromů nebo na povrchu ne menším než povrch pokácených keřů.

Článek 83f uvádí patnáct případů, u kterých povolení není třeba. Především jde o tzv. podlimitní velikost obvodu kmene. Podle tehdejšího znění čl. 83f odst. 1 bod 3 zcela volné kácení bylo přípustné v případě stromů s obvodem kmene měřeném ve výšce 5 cm nad zemí:

- do 35 cm, pokud šlo o následující rychle rostoucí druhy: topol, vrba, jírovec obvyklý, javor jasanový, javor stříbřitý, akát, platan javorovitý,
- do 25 cm, pokud šlo o všechny jiné druhy.

Čl. 83f uváděl také jiné okolnosti dovolující kácení bez povolení, mj. na základě zvláštního správního rozhodnutí, v případech zabraňování některým nebezpečím a další.

Zásadou vyplývající z čl. 84 bylo a je, že držitel nemovitosti, který kácí na základě povolení, je povinen zaplatit poplatek ve výši určené prováděcími předpisy, ale čl. 86 uvádí patnáct případů, které osvobozují od povinnosti platit poplatek. Mezi nimi se nacházel případ podle čl. 86 odst. 1 bod 2 – jestliže fyzická osoba obdržela povolení ke kácení pro účely, které nejsou spojené s provozováním hospodářské činnosti. Smysl tohoto ustanovení spočíval v tom, že pokud na základě povolení kácěla:

- právnická osoba nebo jiná organizační jednotka dokonce bez právní subjektivity – platila a platí poplatek vždy bez ohledu na účel kácení,
- fyzická osoba, jejíž situace byla odlišná vzhledem k tomu, pro jaký účel kácěla:
 - spojený s provozováním hospodářské činnosti – platila poplatek,
 - nespojený s provozováním hospodářské činnosti – neplatila poplatek.

Důležité je podotknout, že čl. 86 odst. 1 bod 2 osvobozoval fyzickou osobu, která kácěla pro účel nespojený s provozováním hospodářské činnosti, od povinnosti platit poplatek, nikoliv od povinnosti požádat o povolení.

Správní delikty na úseku ochrany dřevin rostoucích mimo les upravoval čl. 88 odst. 1. Podle jeho znění z 25. června 2015 fojt, primátor nebo prezident města (starosta nebo maršálek vojvodství) ukládal správní peněžitou pokutu za:

- 1) pokácení stromu nebo keře bez vyžádaného povolení,
- 2) pokácení stromu nebo keře bez souhlasu držitele nemovitosti,
- 3) zničení stromu nebo keře,
- 4) poškození stromu způsobené pracemi v koruně stromu.

Podle čl. 89 odst. 1 výše pokuty činila a činí dvojnásobek poplatku.

Novelizace zákona o ochraně přírody schválená 16. prosince 2016

Mohlo se zdát, že právní stav zavedený zákonem z 25. června 2015 se udrží několik let bez podstatnějších změn. Stalo se něco jiného. Neočekávaně dne 16. prosince 2016 byl schválen zákon o změně zákona o ochraně přírody a zákona o lesích.¹⁴ Novelizace zavedla několik změn v hlavě 4 zákona o ochraně přírody. Jednou z nejvýznamnějších byla změna čl. 83f upravujícího výjimky ze zásady, že kácení vyžaduje povolení, v podobě přidání nového bodu 3a, podle kterého se nevyžaduje povolení ke kácení stromů nebo keřů, které rostou na nemovitosti ve vlastnictví fyzických osob a jsou káceny pro účely nespojené s provozováním hospodářské činnosti. Současně byl zrušen bod 2 v čl. 86 odst. 1, což je zcela pochopitelné, protože jeho obsah se promítl v novém bodu 3a v čl. 83f odst. 1. Důsledkem je, že soukromý vlastník nemovitosti jsoucí fyzickou osobou, který kácí dřeviny pro účel nespojený s provozováním hospodářské činnosti, nepotřebuje povolení ani neplatí poplatek, protože podle čl. 86 odst. 1 bod 1 pokud není zapotřebí povolení, pak také není poplatku.

Je třeba zdůraznit, že návrh zákona byl připraven Ministerstvem životního prostředí, proto je běžně nazýván jako „lex Szyszko“,¹⁵ ale byl předložený do Sejmu 7. prosince 2016 ne jako vládní návrh, nýbrž jako poslanecký návrh. V důsledku toho neprobíhaly žádné konzultace ani připomínkové mezirezortní řízení, jelikož jim podléhají jen vládní návrhy. Mezi podáním návrhu a schválením zákona uplynulo jenom 9 dnů. Zákon byl vyhlášen 23. prosince 2016 a vstoupil v účinnost 1. ledna 2017.

Konsekvence se ukázaly katastrofální pro dřeviny. V únoru 2017 se začaly masivně kácet stromy a keře na soukromých pozemcích, právě proto, že tyto činnosti už nevyžadovaly povolení. Jak je Polsko dlouhé a široké, všude začaly vrčet mechanické pily. Tento jev může být pojmenován jako porážka a dokonce masakr

¹⁴ Ustawa z 16. 12. 2016 o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (DzU poz. 2249).

¹⁵ Prof. dr hab. Jan Szyszko – ministr životního prostředí ve vládě politické strany „Práva a Spravedlnosti“.

stromů a keřů. Vládnoucí politická strana přiznala, že nový bod 3a v čl. 83f odst. 1 zákona o ochraně přírody byl omylem. Neformální náčelník státu¹⁶ zhodnotil, že vidí nějaký lobbying a předpisy o kácení dřevin budou změněny. Tato deklarace vyvolala však další intenzifikaci kácení, protože soukromí vlastníci se dozvěděli, že v blízké budoucnosti povolení bude znova vyžadováno zákonem. Ztráty na dřevinách budeme v Polsku vyrovnávat desítky let.

Podezření lobbyingu je zcela opodstatněné. Je to velmi jednoduché. Kdyby developer chtěl koupit od soukromého vlastníka pozemek pro stavební účely, což znamená současně hospodářské účely, a na pozemku rostly dřeviny, pak pro kácení by musel získat povolení a zaplatit poplatek. Po 1. lednu 2017 tento soukromý vlastník může bez povolení pokácet stromy a keře a teprve poté prodat pozemek developerovi, a nikdo nezaplatí poplatek. Je to samozřejmě činnost *in fraudem legis*, ale nesmyslná novelizace z 16. prosince 2016 to umožnila.

Oficiálním důvodem novelizace z 16. prosince 2016 bylo dost primitivně chápané vlastnické právo podle schématu: jestliže děd zasadil, pak vnuk může pokácet, protože to je jeho. Polský zákonodárce nedocnil to, že stromy a keře jsou v jistém smyslu veřejným dobrem, dokonce i tehdy, jestliže se nacházejí na soukromých pozemcích.

V polské Ústavě chybí ustanovení obdobné čl. 11 odst. 3 české Listiny základních práv a svobod: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*”.

Adresátem tohoto ustanovení je sám vlastník. V Polsku ústavní úprava vlastnictví je adresována především zákonodárci. Máme na zřeteli čl. 64 a čl. 31 odst. 3 polské Ústavy, které se vykládají – podle judikatury Ústavního tribunálu – společně.

Článek 64 se nachází mezi úpravami ekonomických, sociálních a kulturních práv a stanoví:

Čl. 64. 1. Každý má právo vlastnické, jiná majetková práva a právo dědické.

2. Vlastnictví, jiné majetkové právo a právo dědické požívají rovné právní ochrany pro všechny subjekty.

3. Vlastnictví může být omezeno pouze zákonem a jenom v rozsahu, který neporuší podstatu vlastnického práva.

Článek 31 se nachází mezi ústavními principy svobod, práv a povinností člověka a občana. Čl. 31 odst. 3 umožňuje omezit používání ústavních svobod a práv

¹⁶ Šef vládnoucí strany dr Jarosław Kaczyński – teoreticky řadový poslanec, prakticky – rozhodující o všech právních otázkách.

(všech, tedy také vlastnického práva) pouze v případě současného splnění následujících podmínek:

- 1) zákonný základ,
- 2) nutnost v demokratickém právním státu,
- 3) ochrana zvláštních hodnot, mezi které zákonodárce – vedle bezpečnosti státu, veřejného pořádku, zdraví, veřejné morálky, práv a svobod jiných osob – přímo zařadil ochranu životního prostředí,
- 4) omezení nemohou porušit podstatu práv a svobod.

Požadavek získat povolení ke kácení dřevin je omezením vlastnického práva, ale úplně shodným s čl. 31 odst. 3 polské Ústavy, a také s mezinárodními závazky Polské republiky.

Samozřejmě vlastnické právo není neomezené. Podle čl. 140 polského občanského zákoníku vlastnictví může být vykonávané v mezích určených zákonem a zásadami společenského soužití. Není zde zmínka o životním prostředí a přírodě. Ovšem, čl. 86 polské Ústavy zakotvuje povinnost každého dbát o stav životního prostředí, obdobně v čl. 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody máme obecnou povinnost pečovat o přírodu, ale to jsou povinnosti každého jako občana, nikoli přímo jako vlastníka.

Nejsme takhle naivní abychom doufali, že ustanovení nasměrované přímo na vlastníka, který je povinen pečovat o dřeviny na své nemovitosti, samo o sobě přinese pozitivní efekt. Ale pokud takové ustanovení chybí – řešení je ještě horší. Charakteristická je změna prvního pilíře ochrany dřevin. Podle zákona o ochraně a tvorbě životního prostředí a třetího zákona o ochraně přírody předpisy věnované ochraně dřevin rostoucích mimo les začínaly ustanovením, že vlastník nemovitosti je povinen pečovat o stromy a keře rostoucí na jeho nemovitosti. Čtvrtý platný zákon o ochraně přírody neobsahuje takové ustanovení. Ovšem, takovou povinnost je možné vyvozovat z čl. 4 zákona, ale jako obecnou povinnost, nikoli jako povinnost přímo vlastníka. Bezohledné využití vlastnického práva způsobilo významné ztráty v městské a vesnické zeleni v Polsku, což nesmyslná novelizace umožnila.

Přesto že neformální náčelník státu už v únoru 2017 oznámil, že bude následná novelizace předpisů o ochraně dřevin, práce se prodloužily až do května 2017. Novelizaci připravovala skupina poslanců, kteří chtěli zavést do hlavy 4. zákona o ochraně přírody institut oznámení o kácení dřevin, ale neměli ani nejmenší ponětí, jak to udělat. Řešení by bylo dosti jednoduché, stačilo by si prohlédnout ustanovení § 7-9 českého zákona¹⁷ a prováděcí vyhlášky.¹⁸ Samozřejmě nemůžeme chtít po polských poslancích, aby něco četli v češtině, ale kdyby chtěli, mohli by

¹⁷ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb. o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

se s českými předpisy seznámit v polštině. V roce 2015, kdy novelizace polského zákona o ochraně přírody byla připravována, jsme spolu publikovali v časopisu „Causus” dvoudílný článek: České předpisy o ochraně stromů a keřů z perspektivy očekávané novelizace polských předpisů. *Část první – Správněprávní otázky*¹⁹ a *Část druhá – Otázky právní odpovědnosti*.²⁰ V tomto článku jsme výrazně navrhovali, aby při novelizaci byly využity české zkušenosti, zejména na úseku zavedení oznamovací povinnosti v ochraně dřevin, včetně odpovědnosti za přestupky v případě nesplnění této povinnosti.

V březnu a dubnu 2017 se objevilo několik návrhů změny zákona o ochraně přírody. Nejjednodušší byl návrh návratu k úpravě zavedené zákonem z 25. června 2015 – povolení jako podmínka kácení dřevin také na soukromých nemovitostech. Tento návrh byl zamítnut. Koneckonců Parlament schválil a prezident podepsal zákon z 11. května 2017 o změně zákona o ochraně přírody²¹, který udržel zásadu, že pro kácení dřevin na nemovitostech ve vlastnictví fyzických osob pro účely nespojené s hospodářskou činností není zapotřebí povolení, ale v některých případech na místo povolení nastupuje oznamovací povinnost.

Tato oznamovací povinnost se týká pouze jediného případu, pokud jde o záměr kácení stromu (nikoli keře) na nemovitosti ve vlastnictví fyzické osoby pro účel nespojený s hospodářskou činností a pouze tehdy, jestliže obvod kmene měřený ve výšce 5 cm nad zemí je větší než:

- 80 cm pro čtyři druhy: topol, vrba, javor jasanový a javor stříbřitý,
- 65 cm pro tři druhy: jírovec obvyklý, akát a platan javorovitý,
- 50 cm pro všechny jiné druhy.

Pokud obvod kmene není větší, kácení je zcela volné.

Jestliže existuje oznamovací povinnost, vlastník je povinen oznámit záměr kácení orgánu ochrany přírody. Po obdržení oznámení je orgán povinen v lhůtě 21 dnů provést prohlídku na místě, určit druh stromu a velikost obvodu kmene. Dále má orgán 14 dnů pro vyjádření nesouhlasu, ale to není výsledkem správního uvážení, protože ustanovení novelizovaného zákona o ochraně přírody přesně určují, kdy může či kdy je povinen vydat nesouhlas.

Podle čl. 83f odst. 14 zákona o ochraně přírody orgán ochrany přírody může vyjádřit nesouhlas v následujících případech:

¹⁹ D. Danecka, W. Radecki, *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część I – Zagadnienia administracyjne*, „Causus” 2015, č. 76, s. 6-13.

²⁰ D. Danecka, W. Radecki, *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część II – Zagadnienia odpowiedzialności prawnej*, „Causus” 2015, č. 77, s. 20-29.

²¹ Ustawa z 11. 5. 2017 o zmianie ustawy o ochronie przyrody (DzU poz. 1074).

- 1) vzhledem k lokalizaci stromu:
 - a) u nemovitosti zapsané do seznamu kulturních památek, což mohlo nastoupit na základě zákona z 23. července 2003 o ochraně památek a péči o památky²² nebo na základě dřívějších zákonů o kulturních památkách,
 - b) na území určeném v místním územním plánu pro zeleň nebo chráněném jinými ustanoveními místního územního plánu,
 - c) na územích, které jsou v rámci vyhlášených kategorií ochrany přírody podle čl. 6 odst. 1 bod 1-5 zákona o ochraně přírody, což znamená na území národních parků, přírodních rezervací, krajinných parků, územích chráněné krajiny a územích Natura 2000,
- 2) vzhledem k splnění kritérií, podle kterých strom může být vyhlášen jako přírodní památka, ještě před formálním vyhlášením; kritéria určí ministr životního prostředí nařízením, které vydá na základě novelizovaného čl. 40 odst. 3 zákona o ochraně přírody.

Podle čl. 83f odst. 15 zákona o ochraně přírody orgán ochrany přírody je povinen vyjádřit nesouhlas:

- 1) jestliže se oznámení týká kácení stromu, u kterého kácení vyžaduje povolení,
- 2) v případě, kdy vlastník podal oznámení, které nesplnilo podmínky, orgán požádal o doplnění oznámení, ale vlastník to neudělal.

Tato právní úprava vyvolává pochybnosti. Podle našeho názoru kácení stromu na nemovitosti zapsané do seznamu kulturních památek vždy vyžaduje povolení – to není případ podle čl. 83f odst. 14 bod 1 písm. a), nýbrž případ podle čl. 83f odst. 15 bod 1 zákona o ochraně přírody. Pokud jde o stromy rostoucí na soukromých nemovitostech v národních parcích a přírodních rezervacích, platí zvláštní povolovací režim, který vyžaduje souhlas ředitele národního parku v národních parcích nebo souhlas regionálního ředitele ochrany životního prostředí v přírodních rezervacích.

Podle čl. 83f odst. 8 zákona o ochraně přírody orgán ochrany přírody může ve lhůtě 14 dnů od prohlídky na místě vyjádřit nesouhlas ke kácení. Pokud jej v této lhůtě nevyjádří – vlastník může kácet.

Jestliže orgán ochrany přírody vyjádří nesouhlas ve formě správního rozhodnutí, soukromý vlastník může ještě na základě čl. 83f odst. 16 zákona o ochraně přírody požádat orgán o povolení ke kácení stromu. Pokud povolení dostane, neplatí poplatek.

Svéráznou sankci za kácení, které ve skutečnosti bylo pro hospodářské účely, zavedl zákonodárce v čl. 83f odst. 17 zákona o ochraně přírody. Tento odstavec stanoví, že pokud ve lhůtě 5 let od prohlídky na místě soukromý vlastník, kte-

²² Ustawa z 23. 7. 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (úplný text DzU 2014, poz. 1446).

rý pokácet strom, požádá o stavební povolení, stavba je spojena s hospodářskou činností a bude uskutečňována v místě, kde rostl pokácený strom, orgán ochrany přírody vydá správní rozhodnutí o povinnosti platit poplatek za pokácený strom.

Zákon z 11. května 2017 doplnil seznam správních deliktů podle čl. 88 zákona o ochraně přírody dvěma novými delikty:

- kácení stromu přes nesouhlas orgánu ochrany přírody a bez povolení podle čl. 83f odst. 16,
- kácení stromu bez oznámení podle čl. 83f odst. 4 nebo před lhůtou podle čl. 83f odst. 8.

Polský a český oznamovací režim

Polský zákonodárce sice zavedl oznamovací režim, ale ne v takové podobě, jakou jsme navrhovali v odborných člancích z roku 2015 podle českého vzoru. Mezi českým a polským oznamovacím režimem existuje zásadní rozdíl spočívající v tom, že podle českého práva součástí oznámení je důvod, proč se chce kácet. Český orgán ochrany přírody může oznámené kácení pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin. To znamená, že český orgán může rozhodnout, že samotný veřejný zájem na ochranu dřevin převládá nad zájmem vlastníka. V Polsku je tomu jinak. Podle čl. 83f odst. 5 zákona o ochraně přírody obsahem oznámení jsou jenom:

- jméno a příjmení oznamovatele,
- určení nemovitosti, na které strom má být pokácen,
- kresba nebo mapka vymezující umístění stromu na nemovitosti.

Polský orgán nemůže zhodnotit důvod kácení stromu ve světle zájmu na ochranu dřevin, protože tento důvod nezná. Následkem toho nemůže vyjádřit nesouhlas pouze s ohledem na hodnotu stromu. Musí najít ještě jiné zákonné důvody nesouhlasu: zvláštní ustanovení místního územního plánu, zvláštní ochrana přírody, ochrana kulturních památek. Není možné vyjádřit nesouhlas jen z důvodu ochrany estetického a funkčního významu stromu, což je hlavním nedostatkem platné polské úpravy.

Závěrem

Dvojnásobná novelizace zákona o ochraně přírody přinesla důležité důsledky. Novelizace z 16. prosince 2016 spustila masakr dřevin na soukromých nemovitostech, jehož následky budeme napravovat desítky let. Novelizace z 11. května 2017 sice zčásti zmírnila škodlivost dřívější, ale na rozdíl od českého práva polský orgán ochrany přírody nemůže vyjádřit nesouhlas pouze proto, že vysoko hodnotí význam zeleně na soukromých nemovitostech, musí hledat jiné důvody spojené s lokalizací stromů nebo jejich zvláštní hodnoty jako přírodní památky. Možno

konstatovat, že novelizace z 16. prosince 2016 a z 11. května 2017 představují krok zpět v ochraně dřevin rostoucích mimo les v Polsku.

O autorech:

Mgr. Daria Danecka a Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki pracují v Ústavu právních věd Polské akademie věd, Oddělení práva ochrany životního prostředí – Vratislav.

Jazyková spolupráce při překladu: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Summary

In front of question of protection of trees and bushes apart from forest in Poland – sorrowful consequence of one nonsensical amendment

The subject of this paper is one solution on the basis of the Polish Nature Protection Act passed on 16th April 2004, which was amended firstly by the Act passed on 16th December 2016 and secondly by the Act passed on 11th May 2017. The first amendment has exempted private owners of real estates from a duty to obtain the permission for removing trees and bushes from the real estate. The consequence was massacre trees and bushes growing on private real estates. The second amendment frankly speaking introduced a duty to put forward intention to remove trees with possibility to raise an objection by the organ od nature protection, but this solution is insufficient and means weakening of protection of trees and bushes.

Key words: Protection of trees and bushes, Polish Nature Protection Act, permission for felling, private real estates.



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU ▶

**Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení
v oblasti Bělověžského pralesa
(Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017)****Úvodem**

V minulém čísle našeho časopisu jsme Vás informovali o první fázi průběhu sporu Komise EU a vlády Polské republiky ohledně zákonnosti kácení lesních dřevin v oblasti Natura 2000 Bělověžský prales.¹ Dne 20. listopadu 2017 vydal Velký tribunál SDEU usnesení ve věci C-441/17 R. V následujících řádcích se mu budeme věnovat podrobněji. O tomto usnesení ve zkratce informovala i obecná zpravodajská média v Česku, avšak většinou jen stručně. Případ připomíná v mnohém události na Šumavě v létě 2011,² avšak dle mého názoru je v Polsku nyní situace jak politická, tak právní mnohem závažnější a složitější.

Bělověžský prales se rozkládá v pohraničním území Polska a Běloruska, dohromady čítá cca. 150 000 hektarů (1418 kilometrů čtverečních), a je největším zachovalým listnatým a smíšeným nížinným porostem v Evropě. Celá běloruská část Bělověžského pralesa je chráněná jako národní park, v Polsku má tento status ale jen 17 procent vzácného území, od roku 1932. Přesto, že na seznamu Světového dědictví UNESCO a v soustavě významných evropských lokalit Natura 2000 je zapsán prales od roku 2014 celý. Na jeho území byly vyhlášeny jak evropsky významné lokality, tak ptačí oblasti podle směrnic EU.³ Na seznam světového dědictví UNESCO byl prales zapsán již v roce 1979. Roku 1993 byl uznán jako biosférická rezervace pod ochranou UNESCO a v letech 1992 a naposledy 2014 se území chráněné jako světové přírodní dědictví rozšířilo.⁴ Bělověžský prales je proslulý zejména výskytem

¹ Vojtěch Vomáčka. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralesu, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. In *České právo životního prostředí*, č. 2/2017 (44) str. 93 a násl.

² https://www.lidovky.cz/prelomovy-rozsudek-blokada-kaceni-na-sumave-byla-legalni-pes-/zpravy-domov.aspx?c=A140127_134101_ln_domov_pef

³ Směrnice č.92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. Věst. L 206, s. 7, ve znění směrnice Rady č. 2013/17 ze dne 13. května 2013 (Úř. Věst. L 158, s. 193) (dále jen „směrnice o stanovištích“) a směrnice č.147/2009/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. Věst. L 20, s. 7) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/17 (dále jen „směrnice o ptácích“).

⁴ Eva Bobůrková. Bělověžský prales v ohrožení. *Časopis Vesmír*, 3.7.2017.

zubra evropského, jehož populace dnes čítá 900 kusů, což je třetina všech v Evropě žijících zvířat.⁵ V území však žije celá řada celoevropsky ohrožených druhů ptáků a saproxylických brouků, pro které je právě vyhlášena ochrana v rámci soustavy Natura 2000.⁶

Žalobní důvody a hlavní argumenty

S poukazem na rozšíření lýkožrouta smrkového (*Ips typographus*) schválil ministr životního prostředí Polské republiky dne 25. března 2016 přílohu lesního hospodářského plánu (LHP) z roku 2012 umožňující ztrojnásobení těžby dřeva v lesní oblasti Białowieża, tzn. z 63 471 metrů kubických na 188 000 metrů kubických v letech 2012 až 2021, a provádění aktivních lesnických zásahů (sanitární prořezy, zalesňování a omlazování) pro odstranění stoletých, umírajících či mrtvých stromů (a především smrků napadených lýkožroutem smrkovým) v zónách, kde byly dosud veškeré zásahy vyloučeny. Tato příloha je „plánem“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích. Celistvost lokality PLC200004 Puszcza Białowieška tvoří: její přirozený ráz neovlivněný lidskou činností, výrazný podíl starých stromů, včetně stromů stoletých, velké množství stojících i padlých mrtvých stromů (mrtvé dřevo), přítomnost druhů charakteristických pro přirozené lesy (saproxylicí brouci, datlík tříprstý, strakapoud bělohřbetý, kulíšek nejmenší, sýc rousný). V důsledku toho jsou podle Komise zásahy podnikané na území lesní oblasti Białowieża v rozporu s čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích, neboť se polské orgány před schválením uvedené přílohy neujistily, že její přijetí nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality PLC200004 Puszcza Białowieška.

V návaznosti na rozhodnutí č. 51 přijaté generálním ředitelem Správy lesů dne 17. února 2017 bylo přistoupeno k odstranění suchých stromů a stromů napadených lýkožroutem smrkovým ve všech lesních oblastech (Białowieża, Browsk a Hajnówka), tzn. na ploše přibližně 34 000 hektarů (lokality PLC 200004 Puszcza Białowieška se rozprostírá na ploše 63 147 hektarů).

Dne 20. července 2017 podala Evropská komise žádost o vydání předběžného opatření, kterým by Soudní dvůr zakázal kácení v Bělověžském pralese až do vydání meritorního rozhodnutí ve věci žaloby.

Komise ve své žalobě zároveň navrhla, aby Soudní dvůr:

- určil, že Polská republika tím, že schválila přílohu lesního hospodářského plánu pro lesní oblast Białowieża, aniž se ujistila, že to nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality významné pro Společenství (LVS) a zvláštní oblasti ochrany (ZOO) PLC200004 Puszcza Białowieška, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května

⁵ Zdenka Křenová: Puszcza Białowieška, čtvrtletník Správy NP a CHKO Šumava, podzim 2016.

⁶ K přehledu cílových druhů ochrany viz dále.

- 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o přírodních stanovištích“);
- dále, aby určil, že Polská republika tím, že nestanovila nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II směrnice o přírodních stanovištích, jakož i ptáků uvedených v příloze I směrnice o ptácích a pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v této příloze, pro něž jsou LVS a ZOO PLC200004 Puszcza Białowiecka určeny, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích a z čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“);
 - za třetí, aby určil, že Polská republika tím, že nezajistila přísnou ochranu saproxylických brouků [lesák rumělkový (*Cucujus cinnaberinus*), krasec (*Buprestis splendens*), prahlec červenoštíť (*Phryganophilus ruficollis*) a *Pytho kolwensis*] uvedených v příloze IV směrnice o přírodních stanovištích, tzn. že nezakázala jejich úmyslné usmrcování či vyrušování nebo poškozování či ničení jejich míst rozmnožování v lesní oblasti Białowieża, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. a) a d) směrnice o přírodních stanovištích;
 - a konečně, aby určil, že Polská republika tím, že nezajistila ochranu druhů ptáků uvedených v článku 1 směrnice o ptácích, zejména strakapouda bělohřbetého (*Dendrocopos leucotos*), datlíka tříprstého (*Picoides tridactylus*), kulíška nejmenšího (*Glaucidium passerinum*) a sýce rousného (*Aegolius funereus*), tzn. že nezajistila, aby tyto druhy nebyly úmyslně usmrcovány či vyrušovány během rozmnožování a odchovu mláďat a aby jejich hnízda a vejce nebyla úmyslně ničena, poškozována nebo odstraňována v lesní oblasti Białowieża, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 5 písm. b) a d) směrnice o ptácích.

K průběhu dalšího řízení

Dne 27.července 2017 vydal místopředseda SDEU předběžné opatření k zákazu kácení v Bělověžském pralesi. Ten odmítla Polská vláda respektovat. V průběhu července až září 2017 probíhala jednání Komise EU a Polské republiky před místopředsedou SDEU, přičemž nakonec byla věc předložena Velkému senátu SDEU.⁷

Dne 20.listopadu 2017 vydal SDEU (Velký senát) usnesení C-441/17 R. V něm Soudní dvůr shledal, že rozhodnutím ze dne 13. listopadu 2007 Komise EU schválila Bělověžský prales podle čl. 4 odst. 2 třetího pododstavce směrnice o stanovištích č. 92/43/EHS jako území přirozených stanovišť a stanovišť druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin s významem pro Společenství. Tato oblast je také zvláštní oblastí ochrany ptáků určenou v souladu se směrnicí o ptácích

⁷ Viz body 4 až 13 usnesení SDEU č. C-441/17 R ze dne 20.listopadu 2017.

č. 2009/147/ES. Území se tedy nachází v soustavě Natura 2000. Kvůli svým přírodním hodnotám je prales Bialowieza také na Seznamu světového dědictví UNESCO Organizace OSN pro vzdělávání, vědu a kulturu.

Dále se SDEU věnoval v usnesení podmínkám, za nichž lze vydat předběžné opatření. K podmínkám viz body 28 a násl. usnesení C-441/17 R ze dne 20. listopadu 2017.

Ve výroku svého usnesení⁸ určil SDEU (Velký senát) z důvodů uvedených v bodech č.1 až 118 následující:

- 1) Polská republika okamžitě skončí a do vydání rozsudku ve věci C 441/17 aktivní kácení v předmětných přírodních stanovištích (evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech) vymezených na území Bělověžského pralesa spadajících do soustavy Natura 2000⁹ včetně ukončení odstranění více než stoletých mrtvých smrků a kácení stromů v rámci zvýšené oblasti těžby v PLC200004 Białowieża Forest (Polsko). Tyto kroky vyplývají z rozhodnutí ministra životního prostředí Polské republiky ze dne 25. března 2016 a čl. 1 bodů 2 a 3 rozhodnutí generálního ředitele státních lesů č. 51 ze dne 17. února 2017.
- 2) Výjimečně může Polská republika pokračovat v činnostech uvedených v odstavci 1 výroku tohoto usnesení, pokud je to naprosto nezbytné a pokud jsou přiměřené důvody okamžité ochrany veřejné bezpečnosti osob, za předpokladu, že z objektivních důvodů nelze nasadit jiné méně radikální prostředky. V důsledku toho mohou tyto akce pokračovat, pouze pokud jsou jediným prostředkem k zachování veřejné bezpečnosti lidí v bezprostřední blízkosti silnic nebo jiné důležité infrastruktury, pokud není možné z objektivních důvodů zachovat tuto bezpečnost přijetím dalších méně radikálních opatření, jako je řádná signalizace ohrožení nebo dočasný zákaz veřejného přístupu do tohoto území a bezprostředního okolí spolu s odpovídajícími sankcemi.
- 3) Polská republika oznámí Evropské komisi nejpozději do patnácti dnů po dni doručení tohoto nařízení veškerá opatření, která přijala k plnému respektování, přičemž uvede odůvodněná účinná opatření v oblasti lesního hospodářství, ve kterých hodlá pokračovat z důvodů zajištění bezpečnosti v souladu s body 81 a 82 tohoto usnesení.¹⁰

⁸ V angličtině je tisková zpráva k dispozici na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-11/cp170122en.pdf>

⁹ Viz body 1 až 3 cit.usnesení SDEU a předmět žaloby Komise EU na první straně tohoto příspěvku.

¹⁰ Podle bodu 83 cit.usnesení je však nutné tyto výjimky z předběžného opatření ve smyslu bodu 81 a 82 vykládat restriktivně.

K výroku usnesení SDEU je třeba uvést, že důkazní břemeno prokázat odůvodněnost odchylné situace pro uplatnění těchto výjimečných opatření je na straně Polska.¹¹ Podobně argumentoval SDEU i v případě Komise vs. Itálie, C337/05.¹²

Soudní dvůr v bodě 115 usnesení konstatoval, že musí být Polské republice uloženo, aby nejpozději do 15 dnů po doručení tohoto příkazu oznámila všechna opatření, která přijala za účelem plného respektování předběžného opatření, včetně pozastavení činností uvedených v usnesení o předběžném opatření.

Podle bodu 116 usnesení, pokud by se Komise domnívala, že Polská republika plně nedodržuje toto usnesení, bude mít právo požadovat opětovné zahájení řízení. V odůvodnění takového případného požadavku bude v projednávaném případě nezbytné prokázat, že Polská republika nezastavila dotčené činnosti v rámci aktivního lesního hospodářství. Pak ale tento členský stát prokáže, že pokračování těchto akcí je odůvodněno potřebou veřejné bezpečnosti v souladu s odstavci 81 a 82 tohoto usnesení. Prostřednictvím nového příkazu Soudní dvůr EU rozhodne o případném porušení tohoto ustanovení.

Závěrem

Pokud by bylo zjištěno pokračování protiprávního jednání, Soudní dvůr bude oprávněn uložit Polské republice, aby Komisi zaplatilo pokutu ve výši nejméně 100 000 EUR denně ode dne doručení tohoto příkazu Polské republice, dokud tento členský stát nesplní toto usnesení, nebo do konečného meritorního rozsudku ve věci C 441/17.¹³ Bude nyní na Polské vládě, zda bude usnesení Velkého senátu SDEU respektovat nebo bude kácet jako dosud. Bude pak zajímavé sledovat, zda Komise a potažmo SDEU dokáže prosadit ochranu přírody a unijní právo. Bělověžský prales však minimálně na polské straně patrně nenávratně zmizí tak jako tak.¹⁴

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

¹¹ Viz bod 84 cit.usnesení.

¹² Viz C337/05, EU:C:2008:203, bod 58.

¹³ Viz bod 118 usnesení SDEU č.C-441/17 R ze dne 20.listopadu 2017.

¹⁴ Tento příspěvek vznikl v rámci programu podpory vědních oborů Univerzity Karlovy PROGRES Q 16 Environmentální výzkum.

Summary**EU THREATENS POLAND WITH FINE OVER LOGGING
IN BIALOWIEZA PRIMEVAL FOREST**

In 2007, the Commission designated the Natura 2000 Puszcza Białowieska site in accordance with the Habitats Directive as a site of 'Community importance' due to the presence of natural habitats and the habitats of certain animal and bird species. That site is also a special protection area for birds under the Birds Directive. The Białowieża Forest is one of the best preserved natural forests in Europe, characterised by large quantities of dead wood and ancient trees, some of which are centuries old. In response to an outbreak of Spruce Bark Beetle, in 2016, the Polish Minister for the Environment authorised an increase in logging in the Forest District of Białowieża, as well as active forest management operations in areas previously outside the scope of such activity, such as 'sanitary pruning', reforestation and restoration. Work thus began on the removal of dead trees and trees affected by the Spruce Bark Beetle over an area of approximately 34 000 hectares of the Natura 2000 Puszcza Białowieska site, which has a total surface area of 63 147 hectares. Taking the view that those active forest management operations have a negative impact on the maintenance of favourable conservation conditions for natural habitats and the habitats of the animal and bird species whose conservation was the reason for the designation of the Natura 2000 Puszcza Białowieska site, the Commission, on 20 July 2017, brought an action against Poland for failure to fulfil its obligations under the Habitats Directive and the Birds Directive. The Commission also asked the Court, pending the judgment of the Court in the main proceedings, to order Poland to cease, except where there is a threat to public safety, the active forest management operations, including, inter alia, the removal of centuries-old dead spruces and the felling of trees as part of increased logging in the Białowieża Forest area. By order of 27 July 2017, the Vice-President of the Court provisionally granted that request pending the adoption of an order terminating the proceedings for interim measures.

On the 20. November 2017 EU Court of justice has given in the Poland 15 days to prove it has complied with a court order to stop logging in Europe's oldest forest or face fines of €100,000 a day. The European Court of Justice said it was taking action to avoid serious and irreparable damage to the Bialowieza forest, a Unesco World Heritage site. In a controversial decision last year, it approved a threefold increase in logging to combat spruce bark beetle. The European Commission, which is taking legal action against Poland, has said

the logging threatens the habitat of birds and animals, including bison, and can only continue in places where public safety is at risk. The European Commission argues that Poland has simply ignored the July court order and large mechanical harvesters have continued to remove trees.

Key words: Białowieża Forest, Natura 2000 network, nature conservation, Habitats Directive, Birds Directive, EU Court of Justice, irreparable damage, logging.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**K ODPOVĚDNOSTI ZA STAV SILNIČNÍ VEGETACE
V PRŮJEZDNÍM ÚSEKU SILNICE***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

V tomto příspěvku¹ se zaměřím na problematiku právní odpovědnosti za stav silniční vegetace² v průjezdním úseku silnice, a to zejména z pohledu aktuální judikatury Ústavního soudu.

Určení konkrétní povinné osoby, která má povinnost pečovat o řádný stav silniční vegetace, činila v praxi velké problémy.³ Důvodem sporu byla ne zcela jednoznačná právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), podle jehož znění účinného do 31. 12. 2015, „silniční vegetace není součástí ani příslušenstvím průjezdního úseku“ [na rozdíl od § 13 písm. d) tohoto zákona, podle něž silniční vegetace je příslušenstvím komunikace]. Spornou se stala zejména otázka, zda lze uložit vlastníku silničního pozemku v průjezdním úseku dálnice či silnice povinnosti spočívající v péči o silniční vegetaci na těchto pozemcích rostoucí. V důsledku toho existovaly na tuto otázku různé právní názory jak mezi správními orgány, tak i soudy. Na jedné straně existoval názor, který zastávalo Ministerstvo dopravy a většina civilních i správních soudů,⁴ že o silniční vegetaci

¹ Příspěvek byl zpracován v rámci grantového projektu s názvem „Veřejné užívání a přírodní statky“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci – IGA SPP č. 917100325/31.

² Pojem „silniční vegetace“ není v platné právní úpravě definován, nicméně lze za ni nepochybně považovat jak dřeviny rostoucí mimo les [tj. stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond dle § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny], tak i lesní porosty [tj. stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa ve smyslu § 2 písm. c) zákona č. 289/2005 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)]. V praxi často tvoří silniční vegetaci tzv. *stromořadí*, kterým se rozumí souvislá řada nejméně deseti stromů s pravidelnými rozestupy; chybí-li v některém úseku souvislé řady nejméně deseti stromů některý strom, je i tento úsek považován za součást stromořadí [§ 1 písm. c) vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení].

³ Bližše srov. JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2016, s. 21.

⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, sp. zn. 7 A 46/2001.

v průjezdním úseku silnice obcí je povinna pečovat tato obec z toho titulu, že se jedná o veřejnou zeleň, která je součástí veřejného prostranství, a to bez ohledu na to, komu tyto pozemky patří. Opačný názor, tedy, že dřeviny rostoucí v průjezdních úsecích silnic jsou součástí pozemku, na kterém rostou, a péče o ně je povinností vlastníků těchto pozemků, zastávalo Ministerstvo životního prostředí a některé soudy (např. Krajský soud v Plzni⁵).

K této otázce se vyslovil i Ústavní soud, který se danou problematikou zabýval opakovaně,⁶ když aplikoval zejména příslušná ustanovení zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2015,⁷ zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“),⁸ jakož i občanského zákoníku.

Například v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2615/15 ze dne 17. 2. 2016 došel Ústavní soud k závěru, že „v posuzovaném případě výklad aplikovaných ustanovení silničního zákona, zákona o obcích a občanského zákoníku ve vztahu k čl. 11 odst. 3 Listiny považuje Ústavní soud za ústavně konformní. Názor odvolacího soudu, že o silniční vegetaci podél průjezdního úseku silnice, byť tvoří součást veřejné zeleně, je povinen se starat její vlastník, kterým je vlastník pozemku, na kterém vegetace roste, Ústavní soud považuje za souladný z ústavní zásadou vyjádřenou v čl. 11 odst. 3 Listiny, podle které vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“

V nálezu sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti města Pelhřimov a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 3 As 164/2014-28, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatele na samosprávu, zaručené čl. 8 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Přiklonil se tak tedy k druhému z výše zmiňovaných právních názorů.

S ohledem na povahu stěžovatele i předmět řízení představoval návrh podaný městem Pelhřimov zvláštní typ návrhu, zakotvený v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který bývá označován jako tzv. komunální ústavní stížnost (*Kommunalbeschwerde*). Tento typ řízení se v několika směrech odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to mimo jiné i v tom směru, že zatímco v řízení

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64 Co 132/2014, publikovaný v časopise *Soudní rozhledy*, č. 11-12/2014, s. 410.

⁶ Veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

⁷ K tomuto zákonu blíže srov. např. FASTR, P. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a vyhláškou*. 6. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, a. s., 2003; KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem*, 3. vydání. Praha: Leges, 2010 nebo ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2015. K problematice místních a účelových komunikací dále srov. MÁCHA, A., HUNEŠ, K. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016.

⁸ K tomuto zákonu blíže srov. např. KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích: komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015.

o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud zkoumá porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. komunální ústavní stížnosti přezkoumává Ústavní soud nejen porušení ústavně zaručeného práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy), ale i zákonnost takového zásahu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, čímž se přezkumný práh snižuje na hranici zákonnosti.⁹ Z teoretického hlediska se proto *stricto sensu* ani o „ústavní“ stížnost nejedná, byť ji takto Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. c) označuje.

Průběh sporu

Na základě rozhodnutí silničního správního úřadu (Krajského úřadu Kraje Vysočina) bylo městu Pelhřimov podle § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích¹⁰ nařízeno odstranění zdroje ohrožení silnice I/19 v intravilánu místní části Starý Pelhřimov a provozu na ní, spočívající ve skácení dvou kusů stromů¹¹ v těsné blízkosti silnice. Rozhodnutí bylo vydáno na návrh Policie ČR, Krajského ředitelství policie kraje Vysočina (jako dotčeného orgánu státní správy ve věci bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ve smyslu § 15 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), z důvodu hrozby pádu ulomených větví na vozovku a projíždějící vozidla. Stromy se nacházely na parcele ve vlastnictví státu s právem hospodaření zapsaným v katastru nemovitostí pro Ředitelství silnic a dálnic. Krajský úřad nařídil stěžovateli pokácení stromů s tím, že o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice je povinna pečovat obec, neboť se jedná o veřejnou zeleň, která je součástí veřejného prostranství (ve smyslu § 34 zákona o obcích), a to bez ohledu na to, kdo tyto pozemky vlastní. Stěžovatel s tímto rozhodnutím nesouhlasil a namítal, že neexistuje zákonná úprava, která by silniční správní úřad opravňovala k uložení předmětné povinnosti obci v samostatné působnosti. S následným odvoláním k Ministerstvu dopravy však neuspěl a správní rozhodnutí se mu nepodařilo zvrátit ani ve správním soudnictví. Krajský soud v Brně jeho žalobu jako nedůvodnou zamítl a stejně dopadla také následná kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že krajský úřad postupoval správně, když městu Pelhřimov uložil pokácení stromů ohrožujících silnici, neboť je dle § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích subjektem

⁹ K tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9) nebo sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)].

¹⁰ „Silniční správní úřad zjišťuje zdroje ohrožování dálnice, silnice a místní komunikace a zdroje rušení silničního provozu na nich. Zjistí-li zdroj ohrožení jiný, než je uveden v odstavci 1, nařídí silniční správní úřad jeho provozovateli nebo vlastníku odstranění zdroje tohoto ohrožení. Nevyhoví-li provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení, silniční správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady.“

¹¹ Konkrétně se jednalo o topoly, jeden byl ve špatném stavu (hniloba na bázi kmene, jizva po úderu blesku), druhý jevil známky zhoršeného stavu (prosychnání).

zodpovědným za péči o veřejnou zeleň. Tuto povinnost obce dovodil ze skutečnosti, že pozemní komunikace (silnice) je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona o obcích a „zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích je veřejnou zelení“; přičemž „ochrana veřejné zeleně spadá do záležitostí spravovaných v zájmu obce a občanů obce“. Kasační soud přitom vycházel z argumentu, že správa silniční vegetace v průjezdním úseku silnice nepřísluší vlastníkovu silnice, protože podle zákona o pozemních komunikacích (ve znění účinném do 31. 5. 2015) silniční vegetace nebyla součástí ani příslušenstvím průjezdního úseku silnice, což je speciální právní úprava k úpravě obecné v občanském zákoníku z roku 1964, dle něhož jsou dřeviny součástí pozemku. Ochrana veřejné zeleně tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu spadá do samostatné působnosti obce (§ 7 ve spojení s § 35 zákona o obcích), v jejímž rámci je nadto obec oprávněna „bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“. Spravovat veřejnou zeleň je obec oprávněna i na pozemku, který není v jejím vlastnictví, jak dle Nejvyššího správního soudu vyplývá z judikatury Ústavního soudu,¹² dle níž „není protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva.“

Vlastní hodnocení Ústavního soudu

Ústavní soud se v citovaném nálezu neztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu, který v projednávaném případě aproboval postup silničního správního úřadu. Orgány státní správy nepřipustně, bez výslovné zákonné opory, vymezily a rozšířily činnost obce, spadající ovšem výlučně do její samostatné působnosti. Činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků a tedy do výkonu práva na samosprávu je limitována principem legality (zákonnosti), jenž je explicitně vymezen jednak v čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož zásah státu je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje a je-li proveden zákonem stanoveným způsobem, jednak v tzv. výhradě zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jež státu umožňuje samostatnou působnost územně samosprávných celků ústavně konformním způsobem regulovat pouze zákonem. Dle názoru Ústavního soudu však Nejvyšší správní soud (a před ním ani krajský soud) a samotný silniční správní úřad tyto limity v nyní projednávaném případě stěžovatele nerespektovaly, neboť připustily, že v rámci výkonu státní správy (správa na úseku silniční dopravy) mohou příslušné silniční správní úřady nařizovat obci povinnost – a tedy ingerovat – do oblasti [správa veřejné zeleně – § 10 písm. c) a § 35 zákona o obcích], která byla na základě zákona svěřena do její samostatné působnosti.

¹² Nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (N 164/42 SbNU 353; 520/2006 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009 (N 205/54 SbNU 537; 430/2009 Sb.).

Ústavní soud přitom nijak nezpochybnil názor, že „ochrana veřejné zeleně“ na veřejném prostranství je obecní (místní) záležitostí (ve smyslu § 35 zákona o obcích), když ostatně dle § 10 písm. c) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně“, nicméně, jak bylo výše zdůrazněno, činnost obce v rámci samostatné působnosti, včetně normotvorné činnosti, má své limity určené principem legality (zákonnosti). Akceptací uvedeného výkladu § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, zastávaného Nejvyšším správním soudem i silničním správním úřadem, by však dle Ústavního soudu byly obce (včetně stěžovatele) paradoxně nuceny tyto ústavní i zákonné limity překračovat, neboť při jejich dodržení je stěží představitelné, jak by obce prostřednictvím obecně závazných vyhlášek mohly tuto činnost regulovat i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, byť by i podléhaly režimu veřejného prostranství.¹³

V tomto ohledu se Ústavní soud ztotožnil s názorem stěžovatele (města Pelhřimov), že z oprávnění obce v samostatné působnosti při „ochraně veřejné zeleně na veřejném prostranství“, coby místní záležitosti (ve smyslu § 35 zákona o obcích), obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně“ [§ 10 písm. c) zákona o obcích], nelze v žádném případě dovodit, že je také oprávněna tuto činnost přímo provádět, a to na vlastní náklady, resp. za ni nést odpovědnost. Z tohoto hlediska byla interpretace závěrů nálezů Ústavního soudu, týkajících se přezkumu obecně závazných vyhlášek regulujících ochranu veřejné zeleně¹⁴, učiněná Nejvyšším správním soudem v odůvodnění ústavní stížnosti napadeného rozsudku velmi zjednodušující a nepřesná. Ústavní soud v nich totiž dovodil, že „na stanovení povinnosti vlastníkovu nebo uživateli pozemku, které je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§ 10 písm. c) zákona o obcích] není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem (např. oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty).“

Ústavní soud dovodil, že odpovědnost za nesplnění obecně závaznou vyhláškou stanovených povinností nicméně nese výlučně vlastník, příp. uživatel dotčeného pozemku, byť podléhá režimu veřejného prostranství. Ústavní soud zde odkázal na analogické závěry judikatury Nejvyššího soudu k odpovědnosti vlastníka veřejné

¹³ Bod 21 odůvodnění nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2200/15.

¹⁴ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 nebo sp. zn. Pl. ÚS 42/06.

účelové komunikace za škodu způsobenou závadou ve schůdnosti¹⁵, z nichž nelze dovodit povinnost (a tedy i odpovědnost za její nesplnění) obce coby „subjektu odpovědného za správu a údržbu veřejných prostranství“. Také v těchto případech byla dovozena toliko občanskoprávní odpovědnost vlastníka a jeho povinností omezující výkon jeho vlastnického práva (viz ustanovení § 420 občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 1013 odst. 1 občanského zákoníku). Výklad zastávaný kasačním soudem by tak ve svém důsledku z obcí činil jakési „správce cizích nemovitostí“ (pozemků podléhajících režimu veřejného prostranství, nicméně ve vlastnictví odlišných subjektů), kdy by na vlastní náklady musely tyto nemovitosti spravovat a případně nést i odpovědnost za škodu způsobenou při nesplnění této povinnosti. Taková činnost obce by však byla ve zjevné kolizi s vlastnickým právem dotčených vlastníků pozemků, ústavně zaručeným v čl. 11 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud rovněž poukázal na to, že případnou regulací této činnosti obcí v jejich samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek se pojí riziko překročení kompetencí obce vymezených v § 35 odst. 1 zákona o obcích, jelikož předmět této regulace by se nutně dotýkal oblastí, které jsou vyhrazeny regulaci jinými normotvornými orgány či jsou podle zákona záležitostí správních orgánů v rámci výkonu státní správy. Koneckonců právě tato skutečnost byla i důvodem, proč Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/06 zrušil část obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně, kterou se „stanovovaly podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně“, neboť jí stanovené povinnosti z oblasti ochrany veřejné zeleně byly předmětem regulace zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a jí regulovaný provoz na pozemních komunikacích ve veřejné zeleni byl zase předmětem regulace zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Uvedené by podle Ústavního soudu platilo bezesporu i pro nynější případ péče o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice, jejíž regulace provedená prostřednictvím obecně závazné vyhlášky by se nutně s předmětem regulace, obsaženým v zákoně o pozemních komunikacích, resp. zákoně o ochraně přírody a krajiny, dostávala do přímého střetu, resp. by se nepřípustně obsahově překrývaly. To lze ostatně doložit i na samotné úpravě v zákoně o pozemních komunikacích, když kupř. z § 15 odst. 2 tohoto zákona vyplývá, že „na návrh Policie ČR nebo po projednání s ní nebo na návrh silničního správního úřadu nebo po projednání s ním je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice a místní komunikace oprávněn v souladu se zvláštními předpisy kácet dřeviny na silničních pozemcích.“ Stejně tak i výsadba silniční vegetace v silničním ochranném pásmu komunikace

¹⁵ Srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 65/2005 či sp. zn. 25 Cdo 657/2006, dostupné na <http://www.nsoud.cz>.

podléhá zvláštním pravidlům, upraveným v § 33 zákona o pozemních komunikacích.¹⁶

Ústavní soud vyslovil rovněž pochybnosti o tom, zda lze vůbec péči o silniční vegetaci (byť v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce) podřadit pod místní záležitosti ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o obcích spadající do činnosti obce v samostatné působnosti. Citované ustanovení zákona o obcích totiž pozitivním i negativním způsobem vymezuje okruh záležitostí, které se řadí do samostatné působnosti obce. Pozitivní vymezení určuje, že jde o „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce“¹⁷. Negativně je okruh záležitostí samostatné působnosti obce určen tak, že nejde o záležitosti, které jsou svěřeny krajům, dále nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.

Správa na úseku silniční dopravy, včetně ochrany silnic a dohledu nad bezpečností silničního provozu, je svěřena příslušným silničním správním úřadům, jež jsou mimo jiné nadány i pravomocí nařizovat odstranění zdrojů jeho rušení vlastníkům či provozovatelům. Případná činnost obce v rámci samostatné působnosti při péči o silniční vegetaci v jejím intravilánu (místní záležitost) by tak podle Ústavního soudu nutně musela podléhat dohledu silničních správních úřadů, jenž se vztahuje na ochranu silnic a silničního provozu jako celku, nikoliv pouze v extravilánu, tj. mimo průjezdní úseky silnic v intravilánu obcí. Uvedené platí obzvláště v kontextu okolností daného případu, kdy silniční správní úřad v rámci výkonu státní správy na úseku silniční dopravy (dohled nad bezpečností provozu) uložil povinnost obci, kterou dovodil z její činnosti v rámci samostatné působnosti, jež má spočívat v regulaci péče o silniční vegetaci na pozemcích v průjezdním úseku silnice I/19 v intravilánu obce, které jsou nicméně vlastněné státem, s právem hospodaření ŘSD, tedy organizační složky státu, zřízené Ministerstvem dopravy, mimo jiné ústředním orgánem státní správy na úseku silniční dopravy (§ 40 zákona o pozemních komunikacích).¹⁸

Závěrem

Jako „*obiter dictum*“ se Ústavní soud vyjádřil k vzájemnému vztahu právní úpravy silniční vegetace v zákoně o pozemních komunikacích k právní úpravě vlastnictví rostlinstva (včetně stromů) v občanském zákoníku (§ 507 či § 1067 občanského zákoníku,¹⁹ resp. § 120 občanského zákoníku z roku 1964). Vztah spe-

¹⁶ Bod 24 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2200/15.

¹⁷ Okruh těchto záležitostí částečně vymezil Ústavní soud např. v nálezu v sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.).

¹⁸ Bod 26 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2200/15.

¹⁹ K souvisejícímu požadavku na zdržení se sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice po-

ciality mezi uvedenými zákony nelze podle Ústavního soudu v těchto případech uplatnit, a to z toho důvodu, že právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích se nijak nedotýká otázky vlastnictví silniční vegetace v průjezdním úseku silnice. Jak konstatuje i komentářová literatura k zákonu o pozemních komunikacích,²⁰ ze skutečnosti, že zákon o pozemních komunikacích silniční vegetaci neučinil součástí nebo příslušenstvím průjezdního úseku silnice, nevyplývá, že má nutně odlišného vlastníka. „Rozlišování mezi součástmi a příslušenstvími věcí je významné zejména při soukromoprávních úkonech (převodech vlastnictví apod.). Pokud jde o veřejnoprávní regulaci upravenou zákonem o pozemních komunikacích, tj. o práva a povinnosti vlastníků a uživatelů komunikací, není toto rozlišování podstatné, jelikož i příslušenství komunikace je ve vlastnictví majitele komunikace a pravidla zákona se vztahují nejen na komunikace a jejich součásti, ale i na jejich příslušenství (povinnost kontrol, údržby, zákaz znečištění apod.).“ Současně je v ní poukazováno na (z právně teoretického hlediska) problematické označení silniční vegetace „za příslušenství pozemní komunikace (§ 13 zákona o pozemních komunikacích), ačkoliv je silniční vegetace součástí pozemku, z kterého roste.“ Smyslem § 14 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je silniční vegetaci, resp. péči o ní, zcela vyloučit z působnosti zákona o pozemních komunikacích, a to právě tím, že z ní (na rozdíl od vegetace podél úseku neprůjezdního) nečiní součást nebo příslušenství průjezdního úseku silnice. Dle § 14 odst. zákona o pozemních komunikacích „vlastník pozemní komunikace sice nemá povinnost o ni pečovat, ale současně může mít tuto povinnost z titulu vlastnictví pozemku, z něhož strom vyrůstá“.²¹

Závěrem je třeba uvést, že v současné době je již otázka odpovědnosti za stav silniční vegetace vyřešena jednoznačně i na zákonné úrovni. Nemělo by tak již docházet ke sporům o to, kdo je vlastníkem silniční vegetace na pozemcích v průjezdním úseku dálnice a silnice a tedy primárně zodpovědným subjektem za péči o ní. V důsledku novelizace zákona o pozemních komunikacích (provedené zákonem č. 268/2015 Sb.), která byla přijata v reakci na novou právní úpravu v občanském zákoníku, doznal (s účinností od 1. 1. 2016) změny i předmětný § 14 odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, z něhož byla silniční vegetace vypuštěna.

Z platného zákona o pozemních komunikacích tedy jednoznačně vyplývá, že silniční vegetace je příslušenstvím dálnice, silnice a místní komunikace [§ 13 odst. d)]. Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její

zemků blíže srov. VEČEŘOVÁ, J., KONEČNÁ, M. Zamyšlení nad § 1017 občanského zákoníku. *Rekodifikace a praxe*, č. 3/2015, s. 4-7.

²⁰ Srov. ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, § 14.

²¹ Srov. KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem*, 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 72, obdobně také MAZÁNEK, D. K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací. *Právní rozhledy*, č. 22, 2014, s. 785n.

správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy (§ 9 odst. 3²²). Z § 15 téhož zákona dále vyplývá, že silniční vegetace na silničních pomocných pozemcích a na jiných vhodných pozemcích tvořících součást dálnice, silnice nebo místní komunikace nesmí ohrožovat bezpečnost užití pozemní komunikace nebo neúměrně ztěžovat použití těchto pozemků k účelům údržby těchto komunikací nebo neúměrně ztěžovat obhospodařování sousedních pozemků. Na návrh Policie České republiky nebo po projednání s ní nebo na návrh silničního správního úřadu nebo po projednání s ním je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice a místní komunikace oprávněn v souladu se zvláštními předpisy (tj. se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny²³) kácet dřeviny na silničních pozemcích. Z § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v této souvislosti mj. vyplývá, že povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem. To platí samozřejmě jen v případech, které jsou vázány na vydání povolení ke kácení, a nespádají pod některou z výjimek uvedených v § 8 odst. 2 až 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, pak vyplývá, že ke kácení dřevin (silniční vegetace), která je součástí stromořadí nebo významného krajinného prvku, se vyžaduje povolení orgánu ochrany přírody bez ohledu na jejich velikost a charakteristiku.

²² Novela zákona o pozemních komunikacích (provedená zákonem č. 151/2017 Sb. s účinností od 6. 6. 2017) výslovně upravila ustanovení § 9 odst. 3 tak, že „výkon správy může vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Vlastník, popřípadě správce, mohou dílčími činnostmi v rámci správy dálnice, silnice nebo místní komunikace, zejména činnostmi souvisejícími s údržbou a opravami dotčené dálnice, silnice nebo místní komunikace, pověřit osobu vybranou postupem podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nebo kraj u silnic I. třídy nacházejících se v jeho územním obvodu na základě veřejnoprávní smlouvy; tato osoba nebo kraj se nestávají správcem dotčené pozemní komunikace.“

²³ Blíže srov. STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016.

**RESPONSIBILITY FOR THE STATE OF ROAD VEGETATION
IN THE TRANSIT SECTION OF THE ROAD
(Commentary on case law of the Constitutional Court
of the Czech Republic)**

Abstract

The author discusses the issue of responsibility for the state of road vegetation in the transit section of the road. He analyzes the current decision of the Czech Constitutional Court dated 22 November 2016 (II. ÚS 2200/15), in which this court upheld the constitutional complaint of the City of Pelhřimov and annulled the judgment of the Supreme Administrative Court, violating the complainant's right to self-government guaranteed by Article 8 in conjunction with Article 101 paragraph 4 of the Constitution of the Czech Republic. The Supreme Administrative Court came to the conclusion that the regional authority had proceeded correctly when the complainant ordered the felling of trees threatening the road, because according to art. 35 par. 2 of the Act on Roads (Act No. 13/1997 Coll.), he was responsible for the care of the public greenery. The Constitutional Court did not agree with the opinion of the Supreme Administrative Court approving the procedure of the road administration in the present case. The state administration bodies (road administration) unlawfully, without express legal support, have defined and extended the activities of the municipality, but falling exclusively into its independent competence. As a result of the amendment to the Act on Roads (Act No. 268/2015 Coll.), which was adopted in response to the new legal regulation in the Civil Code, changes were made to the provision in question, which shows that road vegetation is a part and accessories of the motorway and road section. In the future, this legislation should no longer give rise to disputes over who owns the road vegetation and is primarily responsible for its care.

Key words: responsibility, road vegetation, road administration, road section, municipality, Act on roads.



STUDENTSKÉ VÝZKUMNÉ OKÉNKO**Výsledky soutěže studentských kvalifikačních prací
o Cenu Josefa Vavrouška 2017**

Mimořádný úspěch zaznamenala pražská katedra práva životního prostředí PFUK v 22. ročníku soutěže Cen Josefa Vavrouška. Výbor pro Cenu Josefa Vavrouška vyhodnotil v září 2017 celkem 34 přihlášených kvalifikačních prací (bakalářských, diplomových a dizertačních) z univerzit z ČR a ze Slovenska. Přes velkou převahu nominovaných prací Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy (18) se nakonec velkého úspěchu dostalo v kategorii diplomových prací studentkám a studentům Právnické fakulty UK. Rozhodnutí Výboru o výsledcích 22. ročníku soutěže bylo konsenzuální a výsledek jednání byl dle zápisu z jednání Výboru považován za jednomyslný. Všechny zaslané práce a další podkladové materiály zůstanou v archívu Výboru Ceny Josefa Vavrouška, v knihovně Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd UK. Elektronické verze zaslaných prací budou dostupné na webové stránce FSV, vyhrazené Ceně Josefa Vavrouška.

V kategorii dizertačních prací se členové Výboru dohodli, že v letošním ročníku žádné ocenění neudělí. V kategorii bakalářských prací soutěžilo sedm prací, první místo získala Marianna Švecová z Institutu mezinárodních studií FSV UK za téma *Ekonomický rozvoj kanadské Arktidy a dopad těžby nerostných surovin na populaci Inuitů*.

V kategorii magisterských diplomových prací zaznamenala katedra práva životního prostředí PFUK mimořádný úspěch. Čestné uznání obdržela Alena Chaloupková za práci *Environmentální migrace a právní instrumenty jejího předcházení v České republice*. Vedoucí diplomové práce byla JUDr. Karolína Žáková, Ph.D. Dělené třetí místo získala Alena Palečková za diplomovou práci *Tvorba krajiny v právu*, vedoucím byl prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Dělené druhé místo získala Marta Vančurová za diplomovou práci *Environmentální práva domorodých národů*. Vedoucí práce byla JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Vítězem (samostatné první místo) kategorie diplomových prací se stal Richard Galis za diplomovou práci *Právní úprava regulace mezinárodního obchodu s ohroženými druhy*, vedoucím práce byl Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Práce byly posuzovány z odlišných pohledů, například z hlediska hloubky analýzy a přehledu zkoumané problematiky, nebo rozvíjení etického a intelektuálního odkazu doc. Josefa Vavrouška. Výbor poukázal na klíčovou úlohu vedoucího

kvalifikační práce, pokud se jí určený školitel zhostí s profesním zaujetím. Žádnou ze zaslaných prací Výbor neoznačil jako podprůměrnou nebo slabou. Členové Výboru opět shledali, jak je obtížné shodnout se na přednostech a slabších aspektech jednotlivých soutěžních prací. Jako představitelé odlišných disciplín (biologie a přírodní vědy, ekonomie, ekologie, etika a filosofie, právo, sociologie, politologie, veřejná a sociální politika, žurnalistika a komunikace) respektují a jsou uvyklí používat osobitou kulturu výzkumu, argumentace a prezentace názorů ve svém oboru. Shody se dosahuje zevrubnou diskuzí, ohledem a respektem k odlišným postojům ostatních členů Výboru.

Diplomy a ocenění byly předány vítězům v Malé aule Karolina dne 8. listopadu 2017. Viz foto na zadní straně obálky tohoto časopisu.

Minimedailon Josefa Vavrouška

Docent Josef Vavroušek (1944–1995) byl od sedmdesátých let 20. století součástí ekologického hnutí, a to hlavně v rámci Ekologické sekce Biologické společnosti při ČSAV. V roce 1989 se podílel na založení Občanského fóra jako člen Koordinačního centra OF (do roku 1990). V březnu 1990 byl jmenován náměstkem Státní komise pro vědeckotechnický rozvoj odpovědným za péči o životní prostředí, v červnu 1990 ministrem vlády ČSFR, předsedou Federálního výboru pro životní prostředí, a to do konce volebního období v červnu 1992. V roce 1991 zorganizoval historicky první konferenci o životním prostředí v Evropě, na kterou do Dobříše přijeli ministři životního prostředí z celé Evropy. Na tuto historickou konferenci navázal proces setkávání evropských ministrů životního prostředí známý pod názvem „Životní prostředí pro Evropu“, kterou organizuje Evropská hospodářská komise OSN.

V roce 1992 vedl čs. delegaci v rámci 2.celosvětové konference OSN o životním prostředí, Konference o životním prostředí a rozvoji, tzv. Summitu Země, pořádaného OSN v Riu de Janeiro. Od roku 1993 byl docentem na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

Po neúspěchu Občanského hnutí ve volbách v roce 1992 inicioval v září 1992 založení neziskové organizace Společnosti pro trvale udržitelný život, jejímž byl do své předčasné tragické smrti v Roháčích předsedou.

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

JOSEF VAVROUŠEK AWARD 2017

Every spring, the Scientific Council of the Faculty of Social Sciences of Charles University in Prague invites applicants for the public Josef VAVROUŠEK Award. Competition is open to Bachelor, Masters and Dissertation Theses defended in the current and past Academic Year, with reviews and results enclosed. Award categories: a) Student (nature and extent of Bachelor or Diploma Thesis); b) Scientific research (nature and extent of Doctoral Thesis). In the 2017 in the category of Diploma Thesis was awarded 4 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University. The winner (1.class) was Mr. Richard Galis with his work on theme Regulation of international trade with endangered species of wild fauna and flora.

Josef Vavroušek (1944–1995) was Czech environmentalist, scientist and politician, and founder of the Environment for Europe process. He obtained his PhD (equivalent) from the Czech Technical University in Prague in 1975 then worked for 15 years (1975–1990) as a scientist in the field of cybernetics, general systems theory, science of science, and human environment, specializing in macro-ecology of Man and environmental policy. During this period he was a member of the executive body of the Ecological Section of the Biological Society, Czechoslovak Academy of Sciences (1985–1991), one of the founding members of the first executive body of the Circle of Independent Intelligentsia (1988–1989) and a member of the Club of Rome. He was also one of the founders of the Civic Forum and later of the Civic Movement in Czechoslovakia and a member of their executive bodies. In 1989 Josef Vavroušek was one of the leaders of the Czechoslovakian Velvet Revolution. In April 1990 he became vice-chairman of the State Commission for Scientific and Technical Development (responsible for the environment), and then in June 1990 he became the first (and last) environment Minister of the Federal Government of Czechoslovakia. It was in this role that Josef Vavroušek proposed and organized the first pan-European conference of environment Ministers.



Cena doc. Zdeňka Madara – Vyhodnocení výsledků X. ročníku SVOČ Právnické fakulty Univerzity Karlovy

Právnická fakulta Univerzity Karlovy se stala již po desáté místem soutěže Studentské vědecké odborné činnosti (SVOČ), v rámci X.ročníku se opět udělovala v sekci právo životního prostředí také Cena doc. Zdeňka Madara. Docent Madar byl spolu s Prof. Boleslavem Pospíšilem průkopníkem a fakticky spoluzakladatelem oboru právo životního prostředí v České republice. Jeho působení je sice spojeno převážně s Československou a později Českou Akademií věd, avšak v osmdesátých letech působil i na pražské právnické fakultě UK.

V rámci X.ročníku SVOČ studenti PFUK přihlásili a obhajovali práce v 10 sekcích magisterského studijního programu a 3 sekcích doktorského studijního programu. V magisterském studijním programu bylo odevzdáno 88 prací a obhájeno 85. V doktorském studijním programu bylo odevzdáno 27 prací a obhájeno 26. Celkem bylo obhajováno 111 prací.

V magisterském studijním programu v samostatných sekcích bylo nejvíce prací odevzdáno v sekci právních dějin – 11 prací, v sekci autorského práva – 10 prací. V doktorském studijním programu bylo odevzdáno k obhajobě 8 prací v samostatné sekci trestního práva.

Celkem 52 pedagogů fakulty a odborníků se podílelo na zpracování posudků k odevzdaným pracím.

V rámci magisterské sekce se konala i soutěž oboru Právo životního prostředí. Cenu doc. Zdeňka Madara za vítěznou práci získal Jan Šeba, který se věnoval tématu Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. Její text otiskujeme v tomto čísle našeho časopisu.

Na druhém místě se umístila Marta Vančurová s tématem „Vlastnické právo jako nástroj ochrany životního prostředí domorodých národů v judikatuře orgánů mezinárodního systému ochrany kolektivních práv“.

Třetí cenu si rozdělily shodně Alena Chaloupková za soutěžní práci na téma „Právní instrumenty prevence změny klimatu a adaptace na její projevy“ a Karolína Kropíková za soutěžní práci na téma „Právní aspekty provádění pokusů na zvířatech v České republice“.

Uvedeným vítězům srdečně gratulujeme.

Redakce

ZDENĚK MADAR AWARD 2017

The Faculty of Law of Charles University has already become the tenth place of the Student Scientific Professional Activity (SVOČ) competition (2017). Within X.framework again awarded the Environmental Law Section the Price of Doc. Zdeněk Madar. Along with Prof. Boleslav Pospíšil, docent Madar was a pioneer and de facto co-founder of environmental law in the Czech Republic. His work is mainly connected with the Czechoslovak and later Czech Academy of Sciences of the Czech Republic, but in the 1980s he worked at the Prague Law Faculty of the Charles University.

In the 2017 in the category of Environmental Law was awarded with the 1. class Mr.J an Šeba. His work Climate Change before the Court: Case of Urgenda Foundation v the State of the Netherlands, is printed on the following pages.



Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku

Jan Šeba

1. Úvod

V posledních několika letech přibýlo občanskoprávních soudních sporů týkajících se změny klimatu. Žalobci jsou typicky neziskové nevládní organizace či kolektivy fyzických osob snažící se zachovat životní prostředí budoucím generacím v co nejméně pozmeněné podobě. Žalovanými jsou vlády národních států selhávající v přijímání a realizaci politik, které by globální oteplování odvrátily. Pomyšlým odrazovým můstkem série klimatických litigací je zatím nepravomocný rozsudek¹ ve věci *Urgenda proti Nizozemsku*, který před dvěma lety vynesl Obvodní soud v Haagu (*Rechtbank Den Haag*). Na základě žaloby podané neziskovou organizací Urgenda soud konstatoval, že klimatická politika nizozemské vlády je protiprávní a uložil státu povinnost snížit emise skleníkových plynů tak, aby jejich hodnota byla k roku 2020 minimálně o 25% nižší než v roce 1990.²

Světová média na rozsudek reagovala titulky jako „*Landmark Dutch Lawsuit Puts Governments Around the World on Notice*“ (Huffington Post) nebo „*Climate change: Is the Dutch court ruling ‚a game changer‘?*“ (BBC).³ S takřka identickými požadavky jako Urgenda vystoupil proti belgické vládě s podporou více jak devíti tisíc občanů spolek *Klimaatzaak*.⁴ Letos v létě se očekává jednání ve věci 21 „klimatických dětí“ ve věku od 8 do 19 let žalujících federální vládu Spojených států amerických za podporu těžby a spalování fosilních paliv. Jejich aktivní legitimace byla již připuštěna v posudku oregonského federálního soudu v Eugene.⁵ Další klimatické žaloby podobného typu se připravují ve Švýcarsku (spolek *AHV–Rentenalter*), Norsku a Austrálii.

První část této práce je především popisná, rozebírá argumentaci stran a samotný rozsudek. V druhé části se věnuji vybraným aspektům případu, především pohledu práva Evropské unie a roli soudu v tvorbě klimatické politiky. Konečně uvažuji nad tím, zda by obdobná civilní žaloba měla naději na úspěch v České republice, případně zda česká právní úprava nabízí jiné prostředky, jak dosáhnout stejného cíle.

¹ Rozsudek *Rechtbank Den Haag* ze dne 24. června 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396. [online]. [cit. 05. 03. 2017]. Anglická verze dostupná na: <<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=EC-LI:NL:RBDHA:2015:7196>>

² Bod 5.1. rozsudku.

³ Volně přeloženo: „*Přelomová žaloba v Nizozemsku je varováním pro vlády celého světa*“ a „*Klimatická změna: Mění nizozemské rozhodnutí pravidla hry?*“. Mediální reakce shrnuta na: *Urgenda – Samen Sneller Duurzaam* [online]. [cit. 13. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/en/>>.

⁴ COX, Roger. A climate change litigation precedent: *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016. 34(2), s. 162.

⁵ Posudek THE UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE DISTRICT OF OREGON ze dne 10. listopadu 2016, No. 6:15-cv-01517-TC. [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <<https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/5824e85e6a49638292ddd1c9/1478813795912/Order+MTD.Aiken.pdf>>

2. Urgenda proti Nizozemsku

2.1 Pozadí případu

Již ze samotného názvu státu je patrné, že území, na němž se Nizozemsko rozkládá, je nížinaté. V současnosti se zhruba čtvrtina území státu nachází pod úrovní hladiny moře. Míra ohrožení důsledky globálního oteplování je tak přirozeně vyšší. Další vzestup hladiny oceánů způsobený táním ledovců a permafrostu by byl pro Nizozemce fatální.⁶

Mezivládní panel pro změny klimatu (IPCC) ve své Páté hodnotící zprávě uvedl, že s 95% jistotou je hlavní příčinou změny klimatu lidská činnost. Ve shodě se závěry IPCC označila Pařížská dohoda⁷ za krajní hranici vzestupu průměrné globální teploty 2°C vzhledem k předindustriální úrovni (rok 1850).⁸ Její překročení by mělo pro lidstvo zničující důsledky. IPCC dále upozornil, že pokud koncentrace CO₂ překročí 450 ppm,⁹ je pouze 50% šance udržet průměrnou globální teplotu pod kritickými 2°C.¹⁰ Nutno podotknout, že na počet obyvatel bylo Nizozemsko roku 2013 třetím největším emitentem CO₂ v Evropské unii.¹¹

2.2 Argumentace Urgendy

Argumentace Urgendy¹² sestává z několika pilířů. Prvním z nich je mezinárodní právo veřejné a z něj vyplývající „*no-harm principle*“ (princip prevence) a zásada *znečišťovatel platí*. Urgenda ve své žalobě odkazuje na případ *Trail Smelter*¹³, ve kterém Tribunál konstatoval, že „[...] žádný stát nemá právo používat své území takovým způsobem, aby způsobil škodu kouřem na území jiného (státu) nebo majetku a osobám tam se nacházejícím, když případ má závažné následky a škoda je

⁶ LIGTVOET, Willem et al. *Adaptation to climate change in the Netherlands – Studying related risks and opportunities*. [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2015-Adaptation-to-climate-change-1632.pdf>>.

⁷ Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. MZP [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda>. Pařížská dohoda

⁸ Pařížská dohoda byla přijata až po vynesení rozsudku.

⁹ Parts per million. V jednotce objemu vzduchu je 0,00045 objemových procent CO₂, tedy 450 miliontin.

¹⁰ IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report* [online]. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full.pdf>

¹¹ CO₂ emissions (metric tons per capita). The World Bank. [online]. [cit. 27. 06. 2017] Dostupné na: <<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>>

¹² Blíže Summons in the Case: *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands* [online]. [cit. 12. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/documents/FINAL-DRAFT-Translation-Summons-in-case-Urgenda-v-Dutch-State-v.25.06.10.pdf>>. Stručně shrnuto v bodě 3.2 rozsudku.

¹³ *Trail Smelter Case (U.S. v Canada)* ze dne 16. dubna 1938 a 11. března 1941. Reports of International Arbitral Awards. UN 2006. vol. III. pp. 1905-1982.

prokázána na základě jasných a přesvědčivých důkazů“.¹⁴ Tento princip se následně promítl i v preambuli Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC) nebo v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Další argumentační rovinu představuje odkaz na čl. 2 (právo na život) a čl. 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP). Právo na život Evropský soud pro lidská práva (ESLP) spojil s právem na příznivé životní prostředí například v případě *Öneryildiz proti Turecku*,¹⁵ ve kterém konstatoval, že stát je povinen chránit občany proti všem ohrožujícím situacím, včetně environmentálních rizik. Judikatura ESLP dlouho chápala příčinnou souvislost při dokazování újmy na zdraví způsobené poškozením životního prostředí spíše rigidně.¹⁶ V případě *Taşkin a ostatní proti Turecku*¹⁷ nicméně ESLP připustil, že porušení čl. 8 EÚLP představuje i pouhé ohrožení zdraví (nemajetková újma). Již tím je založena povinnost státu přijmout přiměřená a vhodná opatření k zajištění práva dle čl. 8 odst. 1 EÚLP.

Těžiště argumentace spočívá v právu národním. Čl. 21 nizozemské Ústavy vyjadřuje povinnost státu udržovat zemi obyvatelnou, jakož i chránit a zlepšovat životní prostředí.¹⁸ V občanském zákoníku (*Burgerlijk Wetboek*) pak nalezneme obecnou úpravu prevenční povinnosti a deliktní odpovědnosti. Za občanskoprávní delikt je mimo jiné považováno jednání či opomenutí, které lze dle nepsaného práva považovat za společensky nežádoucí, a to vždy, pokud takové jednání či opomenutí nelze ospravedlnit.¹⁹ Právě nizozemská klimatická politika sledující k roku 2020 pouze 16% redukční cíl vůči roku 1990, je dle Urgendy takovýmto občanskoprávní deliktem (viz dále).²⁰

2.3 Argumentace vlády

Vláda nejprve zpochybnila aktivní legitimaci Urgendy, která nevystupovala pouze sama za sebe a 886 občanů, ale i za současnou a budoucí generaci v cizích zemích.

¹⁴ ŠTURMA, Pavel a kol. *Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 3. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. s. 228.

¹⁵ Bod 59. rozsudku ESLP ze dne 30. 11. 2004 ve věci *Öneryildiz proti Turecku* (stížnost č. 48939/99).

¹⁶ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 60.

¹⁷ Bod 113 rozsudku ESLP ze dne 10. 11. 2004 ve věci *Taşkin a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99).

¹⁸ čl. 21 Nederlandse Grondwet. [online]. [cit. 11. 03. 2017]. V angličtině dostupné na: <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>.

¹⁹ § 6:162 odst. 2 Burgerlijk Wetboek: „As a tortious act is regarded [...] and an act or omission in violation [...] of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behaviour.“

²⁰ COX, Roger. The Liability of European States for Climate Change. *Utrecht Journal of International and European Law*, 2014. 30(78). s. 150.

Žalobu shledala nedůvodnou a uvedla, že svou klimatickou politikou vůči Urgendě nejedná protiprávně. Upozornila na skutečnost, že klimatickou politiku vlády je třeba vnímat v kontextu mezinárodního a unijního práva, které k dodržení 2°C hranice směřuje. Dle vlády pro ni z mezinárodního ani národního práva nevyplyvá žádná povinnost, která by ji zavazovala k přijetí opatření, jak je Urgenda formuluje v žalobním návrhu. Jinak řečeno, mezinárodní smlouvy, které nejsou přímo použitelné (*self-executing*) zakládají určité povinnosti států bez korespondujících oprávnění občanů. Porušení EÚLP nemůže být dle vlády namítáno, protože přijetí adaptačních a mitigačních opatření spadá do diskreční pravomoci státu.²¹

Vláda upozornila, že přijetí Urgendou požadované politiky by na klimatickou změnu beztak nemělo reálný vliv. Zda se podaří udržet 2°C hranici záleží především na největších producentech CO₂ (Čína, USA, Indie), nikoli na Nizozemsku podílejícím se na globálním znečištění pouhými 0,5%. Pokud by si Nizozemsko stanovilo redukční cíl na 25–40%, znamenalo by to pouhé 0,04–0,09% snížení globálních skleníkových plynů.²²

Vydání soudního příkazu by dle vlády narušilo dělbu moci ve státě a poškodilo by vyjednávací pozici vlády na mezinárodním poli.²³

2.4 Procesní stránka případu

Žalobcem je v daném případě nezisková organizace Urgenda (složenina slov *urgent* a *agenda*), spolek založený dle nizozemského práva v roce 2007, jehož hlavním cílem je vytvoření trvale udržitelné společnosti, zabránění klimatické změně a zajištění bezpečného života budoucím generacím.²⁴ Vedle Urgendy vystupuje jako kolektivní žalobce 886 nizozemských občanů. Žalovaným je Nizozemsko, procesně zastoupené Ministerstvem pro infrastrukturu a životní prostředí.

Nizozemské právo se v mezinárodním srovnání vyznačuje nebývalou otevřeností žalobám ve veřejném zájmu. Na základě judikatury nizozemského Nejvyššího soudu (*Hoge Raad*) bylo roku 1994 do občanského zákoníku přijato ustanovení²⁵, podle kterého je spolkům přiznána aktivní legitimace ve věcech veřejného zájmu, pokud je to v souladu s jejich hlavní činností vymezenou ve stanovách.²⁶ Jelikož účelem Urgendy je dle čl. 2 stanov: „[...] to stimulate and accelerate the

²¹ Bod 3.3. rozsudku.

²² Bod 4.78. rozsudku.

²³ Bod 3.3. rozsudku.

²⁴ Body 2.1. až 2.3. rozsudku.

²⁵ § 3:305a odst. 1 Burgerlijk Wetboek: „A foundation [...] that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.“

²⁶ TOLSMA, H. et al. The rise and fall of access to justice in the Netherlands. *Journal of Environmental Law*, 2009. 21(2). s. 312-313.

transition processes to a more sustainable society, beginning in the Netherlands“,²⁷ jsou zákonné podmínky pro podání žaloby ve veřejném zájmu dle soudu splněny.²⁸ Ostatně vláda nezpochybňovala aktivní legitimaci Urgendy jako takové, ale skutečnost, že vystupuje i v zájmu budoucích generací v Nizozemsku i jiných zemích.²⁹ Soud však v této záležitosti uvedl, že pojem „sustainable society“ (trvale udržitelný rozvoj společnosti) má zřejmě mezigenerační a přeshraniční charakter; cíl sledovaný Urgendou tudíž není záležitostí pouze současného Nizozemska.³⁰

V návaznosti na to soud připustil aktivní legitimaci Urgendy v plném rozsahu, avšak odmítl žalobu 886 dalších žalobců. Dle soudu by jejich žaloba nevedla k jinému rozhodnutí, jelikož zájem těchto žalobců shledal totožný se zájmy sledovanými Urgendou.³¹

Kauzu započala Urgenda v listopadu 2012 zasláním dopisu³² nizozemskému ministerskému předsedovi a vybraným členům vlády, ve kterém požadovala, aby se vláda písemně zavázala k přijetí opatření nutných ke snížení emise skleníkových plynů k roku 2020 o 25–40% vůči roku 1990. V odpovědi vláda vyjádřila zájem snížit emise skleníkových plynů, na požadavky Urgendy nicméně nepřistoupila. Následně se Urgenda obrátila na soud.³³

Ochranu environmentálních zájmů poskytuje především správní soudnictví. Přesto se právní zástupce Urgendy Roger Cox rozhodl postupovat pořadem práva občanského, neboť platné předpisy nizozemského práva životního prostředí dle jeho názoru neposkytují dostatečnou ochranu před riziky klimatické změny. Občanské právo tak volil jako efektivnější cestu, která je klimatickým žalobám otevřenější (viz dále).³⁴

Klíčové bylo pro Urgendu rozhodnutí podat žalobu proti vládě, nikoli proti nadnárodním ropným společnostem, např. Royal Dutch Shell. Skutečnost, že Nizozemsko (oproti ropným společnostem) na mezinárodní úrovni³⁵ uznalo za krajní hranici vzestupu průměrné globální teploty 2°C vzhledem k předindustriální úrovni, totiž Urgendě výrazně usnadnila dokazování. Nizozemsko se (na rozdíl od soukromého sektoru) dále zavázalo přijmout národní strategii omezující

²⁷ Bod 2.2. rozsudku. Volně přeloženo: „[...] počínaje v Nizozemsku povzbudit a urychlit přechod k trvale udržitelné společnosti.“

²⁸ Bod 4.4. a násl. rozsudku a § 3:305a Burgerlijk Wetboek.

²⁹ Bod 4.5. rozsudku.

³⁰ Body 4.7. až 4.10. rozsudku.

³¹ Bod 4. 109. rozsudku.

³² Translation of the Dutch letter sent to Dutch Prime Minister Rutte on November 12, 2012 [online]. [cit. 08. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/documents/Staat-der-NL-Engels1.pdf>>.

³³ LOTH, Marc. Climate change liability after all: A Dutch landmark case. *Tilburg Law Review: Journal on international and comparative law*, 2016. 21(1). s. 8.

³⁴ COX, Roger. *A climate...* s. 145.

³⁵ UNFCCC a z ní vycházející Kjótský protokol a Cancúnská dohoda. Závěry IPCC.

antropogenní emise skleníkových plynů.³⁶ Možnost podání obdobných žalob proti sektoru fosilních paliv nicméně Roger Cox do budoucna nevylučuje.³⁷

Co se žalobního návrhu týká, Urgenda se nedomáhala náhrady újmy, ale vydání opatření,³⁸ kterým by soud vládě uložil povinnost snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 25% oproti roku 1990 (*alternativa facultas* snížit do roku 2030 emise o 40%).³⁹ Žalobce tudíž nemusel tvrdit a dokazovat existenci újmy, ale pouze její hrozbu.

2.5 Rozsudek

Dle soudu představuje jádro sporu otázka, zda má stát vůči Urgendě povinnost stanovit přísnější limity emisí skleníkových plynů, zejména CO₂, nad rámec současného klimatického plánu vlády.⁴⁰ Soud upozornil, že postrádá odborné znalosti k posouzení tak závažné a komplikované otázky jako je klimatická změna. Při svém rozhodování proto vycházel pouze ze skutečností, na kterých se strany shodly (závěrečné zprávy IPCC a Programu OSN pro životní prostředí, vědecké poznatky národních institucí jako *Planbureau voor de Leefomgeving* a *Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut*).⁴¹

Rozhodné pro stanovení míry náležité péče státu byly především závazky vyplývající z mezinárodního práva, které nejsou přímo vymahatelné. Takový způsob rozhodování není pro nizozemské soudnictví nijak netypický. Zůstává nicméně otázkou, zda by soud rozhodl jinak, pokud by Nizozemsko nebylo smluvní stranou UNFCCC a zda je správné z vědeckých zjištění činit normu určující nepsaný standard náležité péče.⁴²

Soud se nejprve zabýval procesní stránkou věci, především aktivní legitimací žalobce (viz výše). Při posuzování hmotněprávního hlediska si soud zodpověděl následující sérii otázek:

Jak závažná rizika představuje klimatická změna a jaký redukční cíl je zapotřebí k odvrácení těchto rizik?

Má vláda vůči Urgendě vzhledem k hrozící změně klimatu zákonnou povinnost přijmout redukční opatření?

Pokud ano, je v pravomoci soudu, s ohledem na princip dělby moci, o takové záležitosti rozhodnout?⁴³

³⁶ čl. 4 (2) písm. a I. Dodatku k UNFCCC

³⁷ COX, Roger. *A climate...* s. 147.

³⁸ Žaloba na splnění povinnosti ve smyslu § 3:296 Burgerlijk Wetboek.

³⁹ Bod 3.1. rozsudku.

⁴⁰ Bod 4.1. rozsudku.

⁴¹ Bod 4.3. rozsudku.

⁴² De GRAAF, K. J. and J. H. Jans. The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change. *Journal of Environmental Law*, 2015. 27(3). s. 525-526.

⁴³ COX, Roger. *A climate...* s. 151.

2.5.1 Závažnost rizik klimatické změny a potřebná redukční opatření

Soud vycházejí ze zjištění IPCC a dalších skutečností, na kterých se účastníci shodli, shledal 2°C hranici vzestupu průměrné globální teploty k předindustriální úrovni jako výchozí pro tvorbu národních strategií snižujících emise skleníkových plynů.⁴⁴ Překročení této hranice by způsobilo nebezpečné a nevratné klimatické změny, které by vážně ohrozily životní prostředí a lidstvo samo. Soud připomenul, že území některých států Oceánie (např. Fidži, Tuvalu) se pravděpodobně ocitnou pod hladinou Pacifiku již při zvýšení teploty o 1,5°C.⁴⁵

K míře redukčních opatření soud upozornil, že k udržení koncentrace CO₂ v atmosféře pod 450 ppm si Evropská unie vůči roku 1990 stanovila 20% redukční cíl do roku 2020, 40% cíl do roku 2030 a 80% cíl do roku 2050.⁴⁶ S argumentem vlády, že nizozemský 16% cíl k roku 2020 je dostačující, neboť Evropská unie jako celek svým redukčním cílům dostojí, se soud vypořádal zevrubnou analýzou tří možných přístupů ke snižování emisí.⁴⁷ První z nich počítal s fixním ročním procentním snížením emisí (např. 5% snížení vůči každému předešlému roku). Druhý přístup fixoval roční celkové množství vypuštěných skleníkových plynů (např. snížení o 5% každý rok). Poslední scénář odpovídal modelu tzv. odložené redukce plánované nizozemskou vládou, tedy do roku 2030 stanovit nižší redukční cíl, který by k roku 2050 strmě narostl. Ačkoli výsledek všech těchto přístupů je stejný (v roce 2050 by se vypouštělo stejné množství emisí), je zřejmé, že v absolutních číslech by se nejvíce skleníkových plynů vypustilo při realizaci současné klimatické politiky nizozemské vlády. Nejnižší objem vypuštěných emisí by způsobil první přístup. Rizika klimatické změny hrozící z tohoto přístupu jsou tudíž mnohem menší. Zároveň technologická a ekonomická náročnost redukce by byla při odkládání přijetí mitigačních opatření logicky mnohem vyšší.

Soud dal za pravdu Urgendě v tom, že pokračování v současné klimatické politice vlády by vedlo ke zvýšené kumulaci CO₂ v atmosféře, než kdyby byla přijata okamžitá mitigační opatření (ať už prvním nebo druhým způsobem).⁴⁸

2.5.2 Zákonná povinnost státu vůči Urgendě

Soud v této části rozsudku připomněl, že ujednání v mezinárodních klimatických smlouvách, stejně jako zásada mezinárodního práva *znečišťovatel platí* a „*no-harm principle*“, nezakládají právní nárok fyzických nebo právnických osob, jinak

⁴⁴ Bod 4.14. rozsudku.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Bod 4.29. rozsudku. Blíže Climate strategies & targets [online]. [cit. 24. 03. 2017]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en>

⁴⁷ Body 4.32. an. rozsudku. Jednotlivé přístupy včetně grafického znázornění podrobně vysvětlily v COX, Roger. A climate... s. 153-155.

⁴⁸ Bod 4.85. rozsudku.

řečeno, nejsou dle nizozemského práva přímo vykonatelná. To nic nemění na skutečnosti, že stát je povinen dostát svým mezinárodním závazkům. Při posuzování nepsané povinnosti státu dle § 6:162 odst. 2 *Burgerlijk Wetboek* vzal soud v potaz právě i mezinárodněprávní závazky státu, které do výkladu a aplikaci národního práva prozařují.⁴⁹ Obdobné závěry soud dovodil i na závazek státu dle čl. 191 odst. 2 SFEU. Soud dále uvedl, že Urgendu nelze ve smyslu čl. 34 EÚLP považovat za obět v důsledku porušení práv přiznaných EÚLP. Zásah do integrity a soukromí dle čl. 2 a 8 EÚLP totiž pro právnickou osobu nepřichází v úvahu. Připustil nicméně, že judikatura ESLP může sloužit jako inspirační zdroj při stanovení soukromoprávního standardu náležité péče a určení nepsané povinnosti státu.⁵⁰ Ústavní povinnost státu chránit a zlepšovat životní prostředí⁵¹ dle soudu dostatečně určitě nestanovuje, jaká míra ochrany je po státu vyžadována. Způsob realizace ochrany a zlepšování životního prostředí soud ponechal na diskreci vlády.⁵²

Zákonnou povinnost státu vůči Urgendě tudíž nelze dovozovat z ústavních, evropských ani mezinárodních závazků. Tyto závazky nicméně mohou sloužit jako vodítko pro určení, jakou mírou diskrece při tvorbě klimatické politiky disponuje a jaký minimální standard péče lze od státu v této oblasti očekávat.⁵³ Východiskem pro rozhodování soudu byly i obecné principy ochrany životního prostředí, konkrétně princip nejvyšší hodnoty, princip trvale udržitelného rozvoje, předběžné opatrnosti a prevence.⁵⁴

Soud pro dovození občanskoprávní odpovědnost vlády ve smyslu § 6:162 odst. 2 *Burgerlijk Wetboek* zvolil test, který aplikoval Nejvyšší soud v případě *Kelderluik-arrest*.⁵⁵ Jedná se o obdobný test jako je např. *Learned Hand formula* používaný ve Spojených státech nebo *Caparo test* ve Spojeném království.⁵⁶ Sestává se z následujících kritérií, která musí soud při určení míry náležité péče vzít v úvahu:

- povaha a rozsah újmy vyplývající ze změny klimatu;
- předvídatelnost této újmy;
- pravděpodobnost, s jakou nebezpečná klimatická změna nastane;
- povaha jednání (opominutí) státu;
- obtíže spojené s přijetím preventivních opatření;

⁴⁹ Bod 4.43. rozsudku: „[...] these obligations have a „reflect effect“ in national law.“

⁵⁰ Bod 4.44 – 46. rozsudku.

⁵¹ čl. 21 Nederlandse Grondwet.

⁵² Bod 4.36. rozsudku.

⁵³ Bod 4.52. rozsudku.

⁵⁴ Bod 4.56. rozsudku.

⁵⁵ Rozsudek Hoge Raad ze dne 6. listopadu 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966, 136.

⁵⁶ LOTH, Marc. Climate... s. 16.

- míra diskrece státu při výkonu své povinnosti s ohledem na nejnovější vědecké poznatky, dostupné (technické) možnosti přijmout redukční opatření a ekonomické náklady přijatých redukčních opatření.⁵⁷

Soud při posuzování kritérií vycházel z vědeckých poznatků, dle kterých současné redukční cíle nedostačují k udržení průměrné globální teploty pod kýženými 2°C, tudíž pravděpodobnost, že nebezpečná klimatická změna nastane, je velmi vysoká.⁵⁸ Dle soudu je proto stát povinen urychleně přijmout taková mitigační opatření, která by rizikům klimatické změny předcházela. Čím dříve budou taková opatření přijata, tím se šance na omezení klimatické hrozby zvyšuje. V opačném případě může dojít k situaci, že již v roce 2030 bude odvrácení oteplení o 2°C takřka nemožné.⁵⁹ S ohledem na princip předběžné opatrnosti a prevence soud shledal nespravedlivým, aby stát řešení klimatické změny přenechával až nastupujícím generacím.⁶⁰

Ohledně obtíží spojených s přijetím preventivních opatření soud upozornil, že ještě v roce 2009 byl redukční cíl nizozemské vlády do roku 2020 nastaven na 30%. Nová vláda tuto politiku roku 2010 změnila na sledování 16% redukčního cíle s konstatováním, že původní politika byla ekonomicky nevýhodná.⁶¹ Praxe z Dánska, Spojeného království nebo Švédska nicméně ukazuje, že přísnější klimatická strategie konkurenceschopnost ekonomiky nepoškozuje.⁶² Ba právě naopak – technologicky i ekonomicky nejvýhodnější je realizace takové politiky, která by omezila produkci emisí co možná nejdříve.⁶³

Soud dále konstatoval, že je ústavně zakotvenou povinností státu chránit a zlepšovat životní prostředí a zdůraznil zásadní a nenahraditelnou roli státu v otázkách ochrany klimatu. Soud odmítl argument vlády, že znečištění způsobené Nizozemskem je z globálního hlediska marginální (0,5%). Naopak upozornil, že *per capita* je Nizozemsko jedním z největších znečišťovatelů klimatu na světě. Za redukci skleníkových plynů jsou odpovědní státy jakožto smluvní strany Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu společně a nerozdílně bez ohledu na množství vypuštěných emisí v absolutních číslech.⁶⁴

Soud vzal v potaz i závazky, které pro Nizozemsko vyplývají z práva Evropské unie. Klíčový pro boj se změnou klimatu na úrovni EU je Evropský systém obchodování s emisními povolenkami (EU ETS)⁶⁵ vytvořený na základě směrnice

⁵⁷ Bod 4.63. rozsudku.

⁵⁸ Ve zprávě IPCC odpovídá pojmu *very likely* pravděpodobnost 90-100%.

⁵⁹ Bod 4.65. rozsudku.

⁶⁰ Bod 4.76. rozsudku.

⁶¹ Bod 4.70. rozsudku.

⁶² Bod 4.82. rozsudku.

⁶³ Bod 4.73. rozsudku.

⁶⁴ Bod 4.79. rozsudku.

⁶⁵ EU Emission Trading System.

2003/87/ES a nařízení 2216/2004. Regulovány jsou především průmyslové činnosti (např. výroba koksu, železa, hliníku) a letecká doprava.⁶⁶ Klimatické cíle do roku 2020 jsou pro sektory nezahrnuté v EU ETS upraveny rozhodnutím 406/2009/ES.⁶⁷ Soud upozornil, že i jiné členské státy přijaly přísnější klimatickou politiku, než k jaké ji zavazuje EU.⁶⁸ Vláda v této oblasti argumentovala negativním fenoménem tzv. *carbon leakage* (únik uhlíku)⁶⁹, kdy zpřísnění klimatické politiky konkurenčně znevýhodňuje evropské společnosti na světovém trhu natolik, že jsou tyto společnosti motivovány k přesunu výroby do třetích zemí. K poklesu vypuštěných emisí tak z globálního hlediska nedojde, problém se pouze přesune za hranice EU. S poukazem na závěrečnou zprávu IPCC a oznámení Komise dle soudu nicméně nelze tvrdit, že by snahy států o snížení emisí skleníkových plynů nad rámec stanovený EU zůstaly bez podstatného vlivu.⁷⁰

Aniž by byl předjímán závěr ohledně třetí zkoumané otázky (princip dělby moci), soud konstatoval, že stát jednal vůči Urgendě protiprávně, když přijal klimatickou politiku, která si stanovila nižší redukční cíl než 25% vůči roku 1990.⁷¹ Stát nesplnil míru náležitě péče, a tudíž spáchal občanskoprávní delikt ve smyslu § 6:162 odst. 2 *Burgerlijk Wetboek*.

2.5.3 Princip dělby moci

V závěru odůvodnění se soud vypořádal s tvrzením vlády, že stanovení klimatické politiky je záležitostí moci výkonné a zákonodárné, nikoli moci soudní. Dle vlády se jedná o zásadní politickou otázku, o které nevolený soudce nemůže rozhodovat. Soud uvedl, že princip dělby moci nespočívá na pouhém oddělení jednotlivých složek státní moci, ale i na jejich vzájemné kontrole (tzv. systém brzd a protivah). Úkolem nezávislých soudů je poskytování ochrany subjektivních práv, včetně ochrany občanů před státem, především mocí výkonnou. Ačkoli soudce je osobou nevolenou, jeho demokratickou legitimitu nelze zpochybňovat. Pouhá skutečnost, že rozsudek má případné politické dopady, nedělá z celé věci politickou záležitost.⁷²

Soud rovněž neshledal, že by jeho rozsudek poškodil vyjednávací pozici vlády na mezinárodním poli (vládě šlo především o 21. konferenci smluvních stran UNFCCC v Paříži).⁷³

⁶⁶ Příloha 1 Směrnice EU ETS.

⁶⁷ tzv. Effort Sharing Decision. Pro období 2021–2030 již Komise navrhla nařízení [2016/0231 (COD)].

⁶⁸ Bod 4.80. rozsudku.

⁶⁹ Soud nesprávně staví naroveň s tzv. *waterbed effect* (efekt vodní postele), se kterým se v rozsudku nevypořádal. Viz dále.

⁷⁰ Bod 4.81. rozsudku.

⁷¹ Bod 4.93. rozsudku.

⁷² Body 4.94 – 102. rozsudku.

⁷³ Bod 4.100. rozsudku.

2.5.4 Výrok

Soud ve výrokové části rozsudku uznal klimatickou politiku vlády za protiprávní a přikázal ji snížit celkové množství emisí skleníkových plynů do roku 2020 minimálně o 25% vůči roku 1990. Dále soud přiznal Urgendě náhradu nákladů řízení.⁷⁴

2.6 Odvolání

Nizozemská vláda podala proti rozsudku Obvodního soudu v Haagu odvolání. Předtím zaslala skupina mezinárodních vědců, právníků a akademiků nizozemskému předsedovi vlády otevřený dopis⁷⁵, ve kterém ho žádala, aby se vláda podání opravného prostředku zdržela a raději se ujala role světového lídra v boji proti klimatické změně. Parlamentní výbor na vládu naléhal, aby raději postupovala cestou zrychleného dovolání k Nejvyššímu soudu, které by ušetřilo čas i peníze. Jelikož vláda chtěla napadnout i skutkovou, nikoli pouze právní stránku věci, byla nucena se obrátit na soud odvolací.⁷⁶

Jelikož soud prohlásil rozsudek za předběžně vykonatelný, vláda okamžitě přijala poměrně ambiciózní klimatickou strategii a zadala mezirezortní studii, která má zjistit, jaká opatření budou pro snížení emisí skleníkových plynů v krátkodobém horizontu nejúčinnější.⁷⁷

3. Kritika rozhodnutí

Soudní rozhodnutí ve věci Urgenda proti Nizozemsku je výjimečné hned v několika ohledech. Jedná se o první případ, kdy národní soud uložil státu povinnost přijmout opatření ke snížení emisí skleníkových plynů. Poprvé také národní soud zkritizoval nedostatky klimatické politiky Evropské unie a uložil členskému státu povinnost přijmout přísnější politiku, než jakou vyžaduje právo EU.⁷⁸ Byl ale takový postup soudu v souladu s právem EU? A není úspěch Urgendy pouhým excesem aktivistického soudu, který extenzivně vyložil ustanovení nizozemského občanského zákoníku, čímž si atrahoval pravomoc rozhodovat o politické otázce?

⁷⁴ Část 5. rozsudku.

⁷⁵ Avaaz. [online]. [cit. 27. 06. 2017]. Dostupné na: <https://secure.avaaz.org/act/media.php?press_id=665>

⁷⁶ *Despite pressure from parliament, the Dutch government refuses to pull appeal in landmark climate case* [online]. [cit. 25. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://eepurl.com/bATF1X>>.

⁷⁷ *Cabinet begins implementation of Urgenda ruling but will file appeal* [online]. [cit. 25. 03. 2017]. Dostupné na: <<https://www.government.nl/latest/news/2015/09/01/cabinet-begins-implementation-of-urgenda-ruling-but-will-file-appeal>>

⁷⁸ PEETERS, Marjan. Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of the Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016. 25(1). s. 123-124.

3.1 Pohled práva Evropské unie

Odbornou veřejností⁷⁹ je haagskému soudu vyčítáno, že závazkům vyplývajícím z evropského práva se v jinak detailním rozsudku věnoval pouze okrajově a že se s argumenty vlády v této oblasti dostatečně nevypořádal.

Jak již bylo výše uvedeno, klimatická politika Evropské unie spočívá především na systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS) a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů (EU Effort Sharing Decision). V tomto rozhodnutí EU vyjádřila nezávislý závazek k 20% redukcím emisí skleníkových plynů do roku 2020 vzhledem k roku 1990. Unie si uvědomuje, že tento redukční cíl není dostatečný k dosažení dlouhodobějšího cíle 80–95% redukce k roku 2050 a připouští, že nízká redukce podstatně zvyšuje obtížnost a náklady na dosažení dlouhodobých cílů.⁸⁰ Evropská rada je proto připravena zavázat se až k 30% redukcím, pokud se ke srovnatelnému snížení emisí zaváží i další rozvinuté země a pokud hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrně své odpovědnosti a schopnostem.⁸¹

Obchodování s emisními povolenkami je v rámci EU nejefektivnější nástroj snižování emisí skleníkových plynů. Jedná se o systém vytvořený nařízením a směrnici – není tedy na volné úvaze členských států, kolik emisních povolenek vydají. Jedna emisní povolenka představuje povolení vypouštět 1 tunu ekvivalentu CO₂ během určitého období. Množství vydaných povolenek je omezené; znečišťovatelé vypouštějící větší než povolené množství emisí CO₂ musí buď investovat do ekologičtějších technologií, nebo nakoupit emisní povolenky od provozovatelů, kteří je nevyužijí.⁸²

Ochranná opatření v oblasti životního prostředí přijatá v rámci EU nejsou překážkou tomu, aby členské státy zavedly přísnější klimatickou politiku.⁸³ Nabízí se otázka, jak se jednostranné zpřísnění klimatické politiky projeví v EU ETS sektoru v celoevropském měřítku. Nespotřebované povolenky budou totiž nadále obchodovatelné.⁸⁴ Zpřísnění klimatické politiky v jednom členském státě dále může podniky motivovat k přesunu výroby do jiných členských států. V rámci EU ETS sektoru tak k poklesu vypuštěných emisí nedojde (tzv. *waterbed effect*⁸⁵). Soud se

⁷⁹ Např. Peeters, van Zeben, Bergkamp a Hanekamp.

⁸⁰ Greenhouse gases: reducing emissions by 20% or more by 2020. [online]. [cit. 26. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM:en0025>>

⁸¹ Důvod (3) přijetí rozhodnutí č. 406/2009/ES.

⁸² JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 71-72.

⁸³ Čl. 193 SFEU.

⁸⁴ PEETERS, Marjan. Urgenda... s. 125.

⁸⁵ Na rozdíl od tzv. *carbon leakage* (únik uhlíku), který má mezinárodní dimenzi (přesun podniků do třetích zemí), k tzv. *waterbed effect* dochází v rámci evropského trhu s emisními povolenkami. Blíže Carbon leakage [online]. [cit. 27. 03. 2017]. Dostupné na: <<https://ec.europa.eu/clima/policy>>

s touto skutečností v odůvodnění rozsudku nevypořádal (lze dokonce uvažovat nad tím, že nesprávně hodnotil důkazy), neboť fenomén *waterbed effect* ztotožnil s tzv. *carbon leakage*.⁸⁶

Volnost je státům dána jen do té míry, v jaké jsou jimi přijatá opatření slučitelná s právem EU. Haagský soud ve svém rozsudku konstatoval, že současná evropská politika snižování emisí (20% cíl) nedostačuje k udržení vzestupu průměrné globální teploty pod 2°C.⁸⁷ Soud se nepustil do rozhodování o platnosti unijního aktu. Fakticky ale klimatickou politiku EU zavrhl. O platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Unie má nicméně výlučnou pravomoc rozhodovat v rámci řízení o předběžné otázce pouze Soudní dvůr Evropské unie (SDEU).⁸⁸ Jelikož věc není zatím pravomocně rozhodnuta, nelze vyloučit položení předběžné otázky k SDEU některým z vyšších nizozemských soudů.

3.2 *Judicializace politiky, politizace justice*

Ačkoli mnozí ekologičtí aktivisté⁸⁹ spatřují v úspěchu Urgendy nový efektivní nástroj v boji proti změně klimatu, vzbuzuje rozsudek pochybnosti, zda má o cílech⁹⁰ klimatické strategie státu rozhodovat soud nižší instance. Jedná se o postup, který v tvorbě národní klimatické strategie nemá obdoby. Neměl se soud spíše s odkazem na doktrínu politické otázky sebeomezit, přenechat rozhodovací činnost na exekutivě a legislativě? Vzal na sebe soud roli Herkula s morálním a politickým posláním oprávněně? Ostatně nizozemský Nejvyšší soud roku 2003 judikoval, že není v pravomoci soudů zavazovat zákonodárce k přijetí určité legislativy. Otázka, jakou legislativu má zákonodárce přijmout a vláda provést má totiž být předmětem diskursu politického, nikoli soudního.⁹¹

Ve sporném řízení vystupuje soud v roli nezávislého třetího, který nemusí přesně a úplně zjišťovat skutkový stav; své rozhodnutí opírá o zjištění, která vyplynou z provedeného dokazování nebo na nichž se účastníci shodnou (vědecké závěry týkající se klimatické změny). Soud vycházejí ze zjištění, na kterých se strany shodly, si ale nepoložil otázku, zda svým rozhodnutím nezasáhl do práv třetích osob. Změnou klimatické politiky jsou totiž potenciálně ohroženy například ty podniky, které v legitimním očekávání stávající klimatické politiky již prodaly své

es/ets/allowances/leakage_en>

⁸⁶ PEETERS, Marjan. Urgenda... s. 128.

⁸⁷ Bod 4.84. rozsudku.

⁸⁸ Čl. 267 SFEU.

⁸⁹ Např. Roger Cox, Marc Loth, Greenpeace.

⁹⁰ Volbu prostředků pro dosažení tohoto cíle nechal soud na vládě.

⁹¹ BERGKAMP, Lucas and Jaap C. HANEKAMP. Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-Made Climate Policies. *European Energy and Environmental Law Review*, 2015. 24(5). s. 105.

emisní povolenky a nyní si je budou nuceny za vyšší cenu koupit zpět. Nelze tak vyloučit (hromadné) žaloby na náhradu škody dotčenými podniky.⁹²

4. Urgenda po česku?

Emise skleníkových plynů v ČR dlouhodobě klesají, roku 2014 byly o 36,7 % nižší než v roce 1990. Státní energetická koncepce České republiky předpokládá dosažení poklesu emisí CO₂ do roku 2030 o 40 % ve srovnání s rokem 1990.⁹³ Nicméně v žebříčku největších producentů CO₂ na počet obyvatel je Česká republika v těsném závěsu za Nizozemskem.⁹⁴ Emisní náročnost českého hospodářství byla roku 2014 skoro o 70 % vyšší, než je průměr EU.⁹⁵ Ačkoli ve vztahu k roku 1990 se může současná klimatická politika ČR zdát velice úspěšnou, srovnání v rámci Evropské unie svědčí spíše o opaku. Pokud by ostatní členské státy přistupovaly k ochraně klimatu jako Česká republika, možnost zabránění vzestupu průměrné globální teploty o 2°C by byla velmi nepravděpodobná.

Závazky vyplývající pro Českou republiku v oblasti klimatu z mezinárodního a evropského práva můžeme označit za identické; oba státy jsou smluvními stranami nejvýznamnějších klimatických smluv. Stejně jako Nizozemsko je i Česká republika průmyslově rozvinutou zemí, která za krajní hranici vzestupu průměrné globální teploty považuje 2°C vzhledem k předindustriální úrovni.⁹⁶ Nutno podotknout, že Česká republika s Nizozemskem jsou poslední dvě země v rámci Evropské unie, které dosud neratifikovaly Pařížskou dohodu.⁹⁷

Zatímco klimatická změna představuje problém globální, podání klimatické žaloby často naráží na limity národní legislativy. Nabízí se tedy otázka, zda by obdobná žaloba jako podala Urgenda měla naději na úspěch i dle českého práva. Spočívá úspěch Urgendy na specifických institutech nizozemského práva, které v cizích právních řádech nenalezneme⁹⁸ nebo je nizozemská zkušenost přenositelná i do českého prostředí?

⁹² PEETERS, Marjan. Urgenda... s. 129. a BERGKAMP, L. and J. C. HANEKAMP. Climate... s. 106.

⁹³ Cenia. Zpráva o životním prostředí České republiky 2015 [online]. [cit. 01. 04. 2017]. Dostupné na: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/\\$FILE/SOPSZP-Zprava_ZP_CR_2015-20170301.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/$FILE/SOPSZP-Zprava_ZP_CR_2015-20170301.pdf)>

⁹⁴ S vyprodukovanými 9,4 metrickými tunami CO₂ na obyvatele je ČR čtvrtým největším emitentem v EU. Roku 2014 bylo Nizozemsko celosvětově 29., Česká republika 36. největším znečišťovatelem *per capita* na světě. Ranking of the world's countries by 2014 per capita fossil-fuel CO2 emission rates [online]. [cit. 09. 04. 2017]. Dostupné na: <<http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/top2014.cap>>

⁹⁵ Zpráva o životním prostředí České republiky 2015. s. 47.

⁹⁶ Dodatek I k UNFCCC.

⁹⁷ Paris Agreement – Status of Ratification. UNFCCC. [online]. [cit. 27. 06. 2017]. Dostupné na: <http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php>. Pozn. red. v době vydání tohoto čísla časopisu již ČR Pařížskou dohodu ratifikovala.

⁹⁸ Van ZEBEN, Josephine. Establishing A Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?. *Transnational Environmental Law*, 2015. 4(2). s. 352.

4.1 Přístup k soudní ochraně

Jak jsem již uvedl výše, specifikem nizozemského procesního práva je jeho nebyvalá vstřícnost vůči žalobám ve veřejném zájmu a hromadným žalobám. Právě odlišná úprava aktivní legitimace žalobce může v jiných jurisdikcích představovat významnou překážku v přístupu k soudu.⁹⁹ V českém právním řádu není institut žaloby ve veřejném zájmu a hromadné žaloby komplexně upraven.¹⁰⁰ Haagský soud odmítl aktivní legitimaci 886 žalobců s tvrzením, že jejich žaloba nevedla k jinému rozhodnutí, neboť zájem těchto žalobců shledal totožný se zájmy sledovanými Urgendou.¹⁰¹ Zůstává tedy otázkou, zda by soud dospěl ke stejnému rozsudku, pokud by žalobu ve veřejném zájmu podala pouze fyzická osoba (nebo skupina fyzických osob formou hromadné žaloby).

Ekologické spolky nizozemské právo aktivně legitimuje k podání žalob ve věcech veřejného zájmu, pokud je to v souladu s jejich hlavní činností vymezenou ve stanovách.¹⁰² Obdobné ustanovení v českém právu absentuje. Přitom právě o ekologických spolicích lze nejdůležitěji uvažovat jako o potenciálních žalobcích. Pozitivně lze nicméně vnímat směr, jakým se v otázce aktivní legitimace ekologických spolků (byť ve správním právu) ubral roku 2014 Ústavní soud, když judikoval, že „[...] s ohledem na [...] vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí“.¹⁰³

4.2 Nový občanský zákoník vs. *Burgerlijk Wetboek*

Nizozemský *Burgerlijk Wetboek* patří k těm kodexům, které nechávají poměrně rozsáhlé pole pro soudcovské dotváření práva. Soudci mají možnost na základě „dobré víry“, „dobrých mravů“ nebo „spravedlnosti“ nahradit text zákona svým vlastním výkladem, pokud to povaha případu a zájem na jeho spravedlivém řešení vyžadují.¹⁰⁴ Obdobně klade nový občanský zákoník (NOZ)¹⁰⁵ důraz na soudcov-

⁹⁹ SAURER Johannes und Kai PURNHAGEN. Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2016. Heft 1. s. 17-20.

¹⁰⁰ Výjimku představují § 83 odst. 2 OSŘ a 159a odst. 2 OSŘ upravující hromadnou žalobu v nekalosoutěžních, spotřebitelských a obchodních věcech a „nenaplněný“ § 66 odst. 4 SŘS upravující žalobu ve veřejném zájmu ve správním právu. Ani jedno ustanovení zřejmě není pro náš případ relevantní.

¹⁰¹ Bod 4. 109. rozsudku.

¹⁰² § 3:305a *Burgerlijk Wetboek*.

¹⁰³ Bod 26. nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14.

¹⁰⁴ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013. s. 27-28.

¹⁰⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

ské rozhodování, když v §2 odst. 1 stanoví za výkladové vodítko Listinu základních práv a svobod a zásady soukromého práva. Ustanovení, jejichž výklad by se s tímto příkazem rozcházel, mu musí ustoupit (§2 odst. 2 NOZ).

Právní zástupce Urgendy Roger Cox se domnívá, že žaloby založené na obdobné argumentaci mají naději na úspěch v celé Evropské unii. Přístup k prevenční povinnosti je totiž dle jeho názoru konstruován ve všech členských státech analogicky.¹⁰⁶ Nutno poznamenat, že klíčová pro rozhodnutí nizozemského soudu byla generální klauzule, která umožňuje soudu dovodit občanskoprávní odpovědnost na základě nepsaného práva.¹⁰⁷ Podobné ustanovení v NOZ nenalezneme.

Soukromoprávní odpovědnost se na rozdíl od té veřejnoprávní běžně uplatní ve vztazích závazkového charakteru; směřuje vůči konkrétní soukromé osobě, jejíž právo bylo porušeno.¹⁰⁸ Občanskoprávní odpovědnost v právu životního prostředí se tak tradičně dovozuje v případech, kdy dochází ke vzniku přesně určené újmy na vlastněných složkách životního prostředí. Specifickou veřejnoprávní úpravu odpovědnosti za ekologickou újmu nalezneme v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě. Klima mezi složky životního prostředí chráněné tímto zákonem¹⁰⁹ nepatří.

Jaké možnosti ochrany nám nabízí občanský zákoník? Obecně lze na úseku životního prostředí uvažovat o podání tzv. sousedské žaloby (§ 1013 odst. 1), žaloby z rušené držby (§ 1003 a násl.), prevenční žaloby (§ 2900 a násl.) a žaloby na ochranu osobnosti (§ 82).¹¹⁰ Připustíme-li, že klima lze chránit soukromoprávními prostředky, budou pro náš případ relevantní dva posledně uvedené druhy žalob.

4.3 *Prevenční žaloba*

Zásadu prevence environmentálních újem na ústavní úrovni vyjadřuje čl. 11 odst. 3 (ve vztahu k vlastnictví) a čl. 35 odst. 3 Listiny, podle něhož „[...]při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí [...] nad míru stanovenou zákonem“. Občanský zákoník z roku 1964¹¹¹ upravoval všeobecnou prevenční povinnost v § 415. Novela zákona v roce 1991¹¹² učinila objektem pre-

¹⁰⁶ COX, Roger. The Liability... s. 145-146. Svá tvrzení opírá odkazem na Principy evropského delikt-ního práva (PETL), konkrétně na čl. 3:102 – 3:106 týkající se kauzality v případě mnohosti škůdců a na 4. hlavu věnovanou odpovědnosti za zavinění.

¹⁰⁷ § 6:162 odst. 2 Burgerlijk Wetboek.

¹⁰⁸ RABAN, Přemysl a kol. *Občanské právo hmotné: závazkové právo*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014. s. 434.

¹⁰⁹ § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb.

¹¹⁰ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. s. 320-324.

¹¹¹ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

¹¹² Zákonem č. 509/1991 Sb.

vence i životní prostředí, když uložila povinnost „[...] každému počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám [...] na přírodě a životním prostředí“.¹¹³

Současnou úpravu obecné prevenční povinnosti nalezneme v § 2900 NOZ. Systematicky je úprava prevence řazena do části čtvrté (relativní majetková práva), hlavy III. (závazky z deliktů), dílu 1 (náhrada majetkové a nemajetkové újmy) občanského zákoníku. Spojení prevenční povinnosti s náhradou (ne)majetkové újmy tak nelze přehlížet. Dále nutno podotknout, že NOZ akcentuje dualismus práva soukromého a veřejného.¹¹⁴ Životní prostředí je chráněno primárně veřejným právem, soukromé právo se uplatní nezávisle na něm (§ 1 odst. 1). Princip odpovědnosti státu za stav životního prostředí obecně chápeme jako veřejnoprávní povinnost realizovanou předpisy správního práva. Proto již zákonodárce neuvedl životní prostředí v § 2900 výslovně jako objekt prevence. Přesto lze mít za to, že prevenční povinnost se i nadále na životní prostředí vztahuje.¹¹⁵

Speciální prevenci představuje úprava tzv. zakročovací povinnosti v § 2901 NOZ. Tu nese (vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života):

- každý, kdo nebezpečnou situaci vytvořil;
- kdo má nad takovou situací kontrolu;
- odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami;
- a konečně ten, kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit.

Prvé tři případy představují kvalifikovanou zakročovací povinnost – jde o situace náročnější, přičemž povinnost zakročit vznikne i pokud není splněn předpoklad „snadnosti“, jako je tomu ve čtvrtém, obecně platném, případě.¹¹⁶

Dle § 2903 odst. 2 NOZ může soud v případě vážného ohrožení na návrh ohroženého uložit vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy. Takové ohrožení přitom nemusí být bezprostřední; postačí, že v jeho důsledku může újma vzniknout v budoucnu. Na základě tohoto ustanovení může ohrožený nárokovat vydání soudního rozhodnutí, které stanoví povinnosti tomu, kdo neoprávněně zasahuje do jeho práv. Typicky se bude jednat o případy např. hrozícího zřícení stavby a uložení povinnosti vlastníkovvi provést bezpečnostní opatření.¹¹⁷

¹¹³ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 34.

¹¹⁴ §1 odst. 1 NOZ.

¹¹⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. s. 668.

¹¹⁶ ČERNÁ, S. a kol. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*. 1. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 643.

¹¹⁷ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek IV (§ 2521 až 3081)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 905.

Pokud bychom ustanovení § 2901 a § 2903 odst. 2 NOZ vnímali izolovaně, nabízela by se tato úvaha: Ačkoli životní prostředí poškozují subjekty různého druhu (ostatní státy, nadnárodní společnosti, právnické i fyzické osoby), odpovědným za naplňování práva na životní prostředí zůstává primárně stát.¹¹⁸ Stát jakožto ústřední regulátor je ten, kdo částečně nebezpečnou situaci vytvořil a kdo nad ní má (a jako jediný může mít) kontrolu. Ohrožení způsobené klimatickou změnou je bezpochyby vážné, ohroženými jsme my všichni. Opatření k odvrácení hrozící újmy by šlo spravedlivě požadovat. Tudíž bychom mohli dovést (zakročovací) prevenční povinnost státu vůči svým občanům před hrozbou klimatické změny.

V kontextu výše uvedeného si nicméně lze jen těžko představit, že by vydání opatření dle § 2903 odst. 2 NOZ, kterým by soud stanovil cíl národní klimatické politiky, přicházelo v úvahu. Takový výklad by byl nepřiměřeně extenzivní a v rozporu s účelem tohoto ustanovení, které poskytuje ochranu před hrozícím zřícením budovy, nikoli zřícením ekosystému.

4.4 Žaloba na ochranu osobnosti

Haagský soud o možném zásahu do osobnostního práva vůbec neuvažoval. Český zákonodárce novelizací soukromého práva zařadil mezi chráněné složky osobnosti i právo žít v příznivém životním prostředí.¹¹⁹ Vnější prostředí samozřejmě není součástí lidské osobnosti jako takové, naopak vytváří její okolí. Zásah do životního prostředí avšak může představovat zásah do integrity, soukromí nebo jiné stránky osobnosti člověka, neboť významným způsobem ovlivňuje jeho zdraví a život.¹²⁰ Jako u ostatních osobnostních práv není ochrana tohoto práva podmíněna jeho poškozením, postačuje jeho „pouhé“ ohrožení.

Dle § 82 odst. 1 NOZ má člověk, jehož osobnost byla dotčena, právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno (negatorní nárok) nebo aby byl odstraněn jeho následek (restituční nárok). Aktivně legitimován je zde „člověk“,¹²¹ žaloba podaná ekologickým spolkem tak nepřichází v úvahu. Předpoklady úspěšného uplatnění těchto nároků jsou následující:

- existence negativního zásahu objektivně způsobitelného přivodit nemajetkovou újmu představovanou porušením nebo ohrožením osobnosti člověka;
- neoprávněnost, resp. protiprávnost takového zásahu;
- příčinná souvislost mezi zásahem a jeho neoprávněností.¹²²

¹¹⁸ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. s. 695-698.

¹¹⁹ § 81 odst. 2 NOZ.

¹²⁰ LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník: komentář. I, Obecná část (§ 1 – 654)*. Praha: C.H. Beck, 2015. s. 445.

¹²¹ Dle § 82 odst. 2 NOZ v případě smrti člověka i kterákoli osoba jemu blízká.

¹²² LAVICKÝ, Petr a kol. *Obč...* s. 469.

Komentářová literatura upozorňuje, že úpravu práva na příznivé životní prostředí je třeba vnímat čistě z hlediska osobnostněprávního, nikoli v širších souvislostech právní ochrany přírody a krajiny, která má povahu veřejnoprávní.¹²³ Zřejmě až judikatura vyšších soudů určí, jak široce lze právo na příznivé životní prostředí chápat jako součást osobnostních práv člověka. O praktickém uplatnění této žaloby zatím panuje poměrně velká nejistota.¹²⁴ Dopady klimatické změny jsou jistě způsobilé zasáhnout do osobnosti každého člověka. Přesto se domnívám, že žalobou na ochranu osobnosti jednoho konkrétního člověka nelze docílit toho, aby soud uložil vládě povinnost přijmout opatření snižující národní emise skleníkových plynů, respektive stanovil procentuální hranici, kterou tyto emise nesmí přesáhnout.

5. Stejný cíl, jiná cesta

Vyvstává otázka, zda lze dle české právní úpravy dosáhnout stejného cíle jinými prostředky, tedy nikoli žalobou ekologické nevládní organizace dle občanského práva. Pokud oním cílem chápeme přijetí opatření snižující emise skleníkových plynů, nabízí se jednoduchá odpověď – osvícená (mezi)národní politická reprezentace naslouchající klimatologům a občanské společnosti. Jak ale dosáhnout vynesení rozsudku ukládajícího státu povinnost snížit národní emise skleníkových plynů?

5.1 Správní žaloba

Právo životního prostředí využívá především veřejnoprávní metodu regulace, je úzce svázáno se správním právem. Spory týkající se klimatické změny dosud projednávaly výhradně správní soudy, tak jako tomu bylo např. v případě *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*¹²⁵ nebo *Gray v The Minister for Planning and Ors.*¹²⁶ Přesto se právní zástupce Urgendy Roger Cox rozhodl podat občanskoprávní, nikoli správní žalobu. Za hlavní úskalí klimatických soudních sporů totiž považuje skutečnost, že předpisy práva životního prostředí neposkytují dostatečně efektivní možnost ochrany.¹²⁷

Na stejné limity by narazila obdobná správní žaloba i dle českého práva. Základní strategické východisko klimatické politiky České republiky představuje Politika ochrany klimatu v ČR¹²⁸ a ji doplňující Strategie přizpůsobení se změně

¹²³ LAVICKÝ, Petr a kol. *Obč...* s. 445.

¹²⁴ HUMLÍČKOVÁ, Petra. Ochrana práva na příznivé životní prostředí soukromoprávními prostředky. In: *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014. s. 206.

¹²⁵ Rozsudek Supreme Court of the United States ze dne 2. dubna 2007, 549 U.S. 497 (2007).

¹²⁶ Rozsudek Land and Environment Court of New South Wales ze dne 27. listopadu 2006, 40870/2006.

¹²⁷ COX, Roger. *A climate...* s. 147.

¹²⁸ Politika ochrany klimatu ČR, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_kli-matu_2016/\\$FI-](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_kli-matu_2016/$FI-)

klimatu v podmínkách ČR (neboli Adaptační strategie ČR).¹²⁹ Dalšími rámcovými dokumenty jsou například Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020,¹³⁰ Státní energetická koncepce České republiky¹³¹ nebo Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050.¹³² Jak již plyne z názvů těchto dokumentů, jedná se o politiky, strategie a koncepce, tedy nikoli závazné právní normy. Jde o pouhý (byť poměrně ambiciózní) základ k tvorbě budoucí legislativy, k jehož vymáhání nám žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti ani žaloba proti nezákonnému zásahu nepomůže. Současné české právo životního prostředí dle mého názoru neposkytuje oporu pro vynesení rozsudku, kterým by soud stanovil konkrétní procentuální redukční cíle emisí skleníkových plynů, jichž má národní klimatická politika dosáhnout.

5.2 Právo dýchat čistý vzduch

Částečně je snižování emisí skleníkových plynů dosahováno i ochranou ovzduší, jejíž právní základ představuje zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Hlavními nástroji tohoto zákona jsou Programy zlepšování kvality ovzduší (PZKO)¹³³ a Národní program snižování emisí.¹³⁴ PZKO vydává Ministerstvo životního prostředí (MŽP) jako opatření obecné povahy vždy pro určitou zónu nebo aglomeraci v případě, že jsou překročeny imisní limity stanovené zákonem.¹³⁵ Dle obyvatel nejvíce postižených oblastí (Ostravsko, Ústecko, Brno, Praha) jsou nicméně opatření předvídaná v PZKO nedostatečná a podali proto s podporou ekologických spolků a zejména konsorcia Frank Bold¹³⁶ na MŽP žalobu. Žalobci považují opatření za nekonkrétní, neúčinná a postrádající jasný časový rámec realizace, jakož i uspokojivé

LE/OEOK-Politika_ochrany_klimatu_navrh-20160623.pdf>

¹²⁹ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf)>

¹³⁰ Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf)>

¹³¹ Státní energetická koncepce České republiky, Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/priloha006.pdf>>

¹³² Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050, Ministerstvo dopravy [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://www.mdcz.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhledem/Dopravni-politika-CR-2014-%E2%80%93-2020.pdf.aspx>>

¹³³ Programy zlepšování kvality ovzduší, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi>

¹³⁴ Národní program snižování emisí České republiky, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_sni_zovani_emisi/\\$FILE/OOO-NPSE_final-20151217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_sni_zovani_emisi/$FILE/OOO-NPSE_final-20151217.pdf)>

¹³⁵ § 9 a příloha č. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

¹³⁶ Blíže Hájíme právo dýchat čistý vzduch, Frank Bold [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/resime/tema/hajime-pravo-dychat-cisty-vzduch>>

vyhodnocení účinků.¹³⁷ Žaloby proti PZKO ostravské aglomerace a zóny Severozápad byly Městským soudem v Praze zamítnuty; v obou případech byla následně podána kasační stížnost. V případě PZKO aglomerace Brno byla žaloba zamítnuta a připravuje se kasační stížnost a řízení o žalobě proti PZKO aglomerace Praha bylo přerušeno do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o předmětných kasačních stížnostech. Rozhodnuto by mělo být do konce tohoto roku.¹³⁸

Primárním účelem žalob na „právo dýchat čistý vzduch“ je přimět MŽP k přijetí efektivních opatření ke zlepšení kvality ovzduší v konkrétních oblastech.¹³⁹ Ve svém důsledku ale sledují místní ekologické spolky stejný cíl jako Urgenda – vytvoření trvale udržitelné společnosti a snížení emisí, resp. imisí plynů, které ohrožují lidské zdraví. Na rozdíl od Urgendy nestojí případný úspěch těchto žalob na ochotě soudu k širokému výkladu „otevřených ustanovení“ zákona, nýbrž na konkrétních ustanoveních zákona¹⁴⁰ a směrnice.¹⁴¹ Obdobným žalobám již bylo vyhověno v Londýně, Düsseldorfu a Mnichově, přičemž řada dalších žalob je projednávána soudy napříč Evropskou unií.¹⁴² Soudní dvůr na návrh Evropské komise shledal, že Bulharsko systematicky a trvale neplní svou povinnost přijmout opatření ke zlepšení kvality ovzduší a zejména povinnost dbát na to, aby období překročení mezních hodnot koncentrací polévatého prachu byla co nejkratší.¹⁴³ Žalobu pro porušení směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší Komise již podala proti Polsku¹⁴⁴, dalším šesti členským státům zaslala ze stejných důvodů konečná varování.¹⁴⁵ Vůle Komise vymáhat dodržování směrnice je nepochybná; k udělení finančních sankcí zatím nepřistoupila.

¹³⁷ MŽP čelí žalobě kvůli programu pro zlepšení ovzduší na Brněnsku, *ekolist.cz* [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/mzp-celi-zalobe-kvuli-programu-pro-zlepseni-ovzdusi-na-brnensku>>

¹³⁸ Žaloby za čistší ovzduší – bilance a poděkování, Frank Bold [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/zaloby-za-cisti-ovzdusi-bilance-a-podekovani>>

¹³⁹ Pohybujeme se na úseku ochrany ovzduší před vznášením znečišťujících látek, který je na ochraně klimatu relativně samostatný. Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. s. 13.

¹⁴⁰ § 9 a § 41 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

¹⁴¹ Čl. 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹⁴² Londýn, Düsseldorf a další úspěchy v úsilí o čistší vzduch, Frank Bold [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/londyn-duesseldorf-a-dalsi-uspechy-v-usili-o-cisti-vzduch>>

¹⁴³ Bod 121 rozsudku Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017, C-488/15.

¹⁴⁴ Žaloba podaná dne 15. června 2016, C-336/16.

¹⁴⁵ Commission warns Germany, France, Spain, Italy and the United Kingdom of continued air pollution breaches, European Commission – Press release [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_en.htm>

5.3 Klima jako veřejný zájem

Fenomén klimatické změny sehrál klíčovou roli i v nedávném případě, kterým se zabýval rakouský Spolkový správní soud (BVwG).¹⁴⁶ BVwG rozhodoval o žalobách 28 subjektů (fyzické osoby, neziskové organizace, město Vídeň) napadající rozhodnutí¹⁴⁷ dolnorakouské zemské vlády, kterým byl schválen projekt výstavby třetí ranveje letiště ve Schwechatu. Dle spolkového zákona o letectví¹⁴⁸ rozšíření civilního letiště předchází povolení příslušného úřadu, který mimo jiné zkoumá, zda plán výstavby není v rozporu s *ostatními* veřejnými zájmy.¹⁴⁹ Po podrobném zkoumání a vyvažování veřejných zájmů dospěl BVwG (pro mnohé překvapivě) k závěru, že zájem na ochraně před negativními následky klimatické změny (především před nadměrnou zátěží emisemi CO₂) převažuje nad veřejným zájmem rozšíření vídeňského letiště. Soud připustil, že možné dopady klimatické změny nejsou zatím zcela jasné. Nutno podotknout, že letecká doprava se na globálních emisích CO₂ podílí „pouhými“ 2%, přičemž k roku 2050 je predikován podíl 3%.¹⁵⁰ Přesto ochranu klimatu upřednostnil před skutečností, že kapacita letiště bude během pár let nedostatečná, výstavba by vytvořila až 30 tisíc nových pracovních míst a ekonomicky pomohla rozvoji regionu. BVwG upozornil, že výstavbou další ranveje by národní emise skleníkových plynů oproti současnému stavu stouply o 1,79%,¹⁵¹ čímž by Rakousko nedostalo svým mezinárodněprávním závazkům.

Proti rozsudku BVwG podala dolnorakouská zemská vláda opravný prostředek k Ústavnímu soudu (VfGH).¹⁵² VfGH shledal, že BVwG jednal svévolně, když svým rozhodnutím nepřiměřeně akcentoval ochranu životního prostředí, čímž porušil právo na spravedlivý proces a zásadu rovnosti před zákonem. Dále VfGH upozornil, že *ostatní* veřejné zájmy, které je třeba vážit při vydání povolení dle spolkového zákona o letectví, musí být z tohoto zákona odvoditelné – ochrana klimatu nicméně takový veřejný zájem nepředstavuje. Zpochybněn byl i způsob,

¹⁴⁶ Rozsudek Bundesverwaltungsgericht ze dne 2. února 2017, W109 2000179-1/291E [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.bvwg.gv.at/amtstafel/291_ERKENNTNIS_2.2.17_ee.pdf?5te9fg>

¹⁴⁷ Rozhodnutí dolnorakouské zemské vlády ze dne 10. července 2012 č. RU4-U-302/301-2012 [online]. [cit. 08. 07. 2017]. Dostupné na: <http://systemchange-not-climatechange.at/wp-content/uploads/2016/01/Umweltvertr%C3%A4glichkeitsbescheid_3.Piste_.pdf>

¹⁴⁸ Spolkový zákon o letectví, BGBl. Nr. 253/1957. (Luftfahrtgesetz, LFG)

¹⁴⁹ § 71 odst. 1 písm. d LFG: „[...]Die Zivilflugplatz-Bewilligung ist zu erteilen, wenn [...]sonstige öffentliche Interessen nicht entgegenstehen.“

¹⁵⁰ Aviation and climate change, Enviro.aero [online]. [cit. 11. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://aviationbenefits.org/environmental-efficiency/aviation-and-climate-change/>>

¹⁵¹ O 2,02% vůči budoucímu stavu, kdy Rakousko přijme opatření ke snížení emisí, jak se zavázalo v Pařížské dohodě. Viz bod 3.6.1. rozsudku.

¹⁵² Rozsudek Verfassungsgerichtshof ze dne 29. června 2017, E 875/2017-32, E 886/2017-31 [online]. [cit. 08. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf>

jakým senát BVwG spočítal potenciální emise CO₂, neboť dle názoru VfGH je třeba brát v potaz pouze emise při vzletu a přistání letadel,¹⁵³ nikoli emise vzniklé v průběhu celého letu.¹⁵⁴ Zrušením rozhodnutí se tak případ vrací před Spolkový správní soud, který opět poměří veřejný zájem na ochraně klimatu (a dalších složek životního prostředí) proti rozšíření letiště.

5.4 Ústavní stížnost

Rakouský případ ukazuje, jakou roli může v ochraně klimatu sehrát ústavní soud. Stejně jako v Nizozemsku je i v České republice životní prostředí ústavně chráněným statkem. Odhodlání střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství proklamuje samotná preambule Ústavy. Čl. 7 Ústavy zakládá povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochraňovat přírodní bohatství. V preambuli Listiny pak ústavodárce připomíná „svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“. Samotné právo na příznivé životní prostředí zakotvuje čl. 35 odst. 1 Listiny.

Na rozdíl od většiny kontinentálních právních řádů není v Nizozemsku zakotven Ústavní soud a Ústava vylučuje soudní přezkum zákonů a mezinárodních smluv.¹⁵⁵ Možnost podání ústavní stížnosti tak v Nizozemsku nepřichází v úvahu. I české právo nicméně podání potenciální ústavní stížnosti pro porušení práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny značně limituje. Prováděcí předpis,¹⁵⁶ který by blíže určil podmínky uplatňování práva zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny, v českém právním řádu neexistuje, tudíž vymahatelnost tohoto základního práva je značně ztížena.¹⁵⁷ Listina nespecifikuje, čím je dána míra (ne) příznivosti životního prostředí – tu určují zvláštní předpisy zpravidla ve vztahu ke znečištění jednotlivých složek životního prostředí. Žádný z těchto předpisů nicméně neupravuje, zda jevem vymezujícím (ne)příznivost životního prostředí jsou i extrémní horka a sucha, respektive mrazy a povodně. Představoval by případný zásah do ekosystému v důsledku změny klimatu (například vyhynutí určitého živočišného druhu) porušení práva na příznivé životní prostředí konkrétního člověka? Odpověď závisí na hodnotovém ukotvení interpreta, tedy zda o ochraně životního prostředí uvažuje spíše antropocentricky nebo biocentricky. Čl. 35 Listiny chrání

¹⁵³ Tzv. LTO emissions, Landing and Take Off.

¹⁵⁴ Tzv. cruise emissions.

¹⁵⁵ Čl. 120 Nederlandse Grondwet. Blíže SAURER, Johannes und Kai PURNHAGEN. Klimawandel... s. 17.

¹⁵⁶ Dle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práva dle čl. 35 domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

¹⁵⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a HANA MÜLLEROVÁ. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. s. 125.

„každého“; příznivost životního prostředí tak nutno vztáhnout k ochraně života a zdraví člověka.¹⁵⁸

6. Závěr

Rozsudek haagského soudu ve věci Urgenda proti Nizozemsku je v mnoha ohledech výjimečný a bezprecedentní. Jedná se o první případ, ve kterém soud na základě občanskoprávní odpovědnosti dovedl povinnost státu přijmout přísnější opatření ke snížení emisí skleníkových plynů. Lze očekávat, že úspěch Urgendy motivuje ekologické spolky po celém světě k podstoupení podobných kroků. Bedlivě vyhlížená je rozhodnutí v případě spolku Klimaatzaak, belgické obdoby Urgendy. Světově uznávaní právníci kolem generálního advokáta nizozemského Nejvyššího soudu Jaapa Spiera považují žaloby tohoto typu za účinný prostředek ochrany proti klimatické změně. V březnu 2015 své stanovisko vyjádřili přijetím tzv. Principů z Oslo.¹⁵⁹

Zpřísnění klimatické politiky státu můžeme vnímat veskrze pozitivně. Přesto nelze automaticky posvětit prostředky, kterými soud tohoto účelu dosáhl. Především nutno upozornit na možný nesoulad rozsudku s právem Evropské unie. Pochybovat lze i o samotné pravomoci soudu věc rozhodnout. Je třeba mít na paměti, že se jedná zatím o nepravomocné rozhodnutí prvoinstančního soudu. Pro konečné hodnocení věci musíme vyčkat rozhodnutí soudu odvolacího. I kdyby rozsudek před odvolacím soudem neobstál, nizozemská vláda již (vzhledem k předběžné vykonatelnosti rozsudku) přijala poměrně ambiciózní klimatickou strategii. Krok opačným směrem by zřejmě narazil na silný odpor občanské veřejnosti.

Argumentace Urgendy z velké části vycházela z mezinárodního práva. Významnou roli pro určení povinnosti vlády přijmout redukční opatření sehrála vědecká zjištění Mezivládního panelu pro změny klimatu (IPCC). Rozhodná pro případ byla nicméně ustanovení nizozemského občanského zákoníku.¹⁶⁰ Do značné míry lze úspěch Urgendy přičítat právě specifickým nizozemského práva. Z procesního hlediska jde o ustanovení, které aktivně legitimuje ekologické spolky k podání žalob ve věcech veřejného zájmu, pokud je to v souladu s jejich hlavní činností vymezenou ve stanovách. Hmotněprávní generální klauzule pak umožnila soudu dovést občanskoprávní odpovědnost na základě nepsaného práva. Taková ustanovení v českém právu nenajdeme. Domnívám se, že občanskoprávní prevenční žaloba dle § 2903 odst. 2 NOZ nepředstavuje vhodný nástroj k uložení povinnosti

¹⁵⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Globální oteplování v reflexi ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 163.

¹⁵⁹ Oslo Principles on Global Climate Change Obligations [online]. [cit. 09. 04. 2017]. Dostupné na: <<http://globaljustice.macmillan.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>>.

¹⁶⁰ Především § 3:305a odst. 1 a § 6:162 odst. 2 *Burgerlijk Wetboek*.

vládě přijmout přísnější klimatickou politiku. O možné převoditelnosti nizozemské zkušenosti do českého prostředí lze vážně pochybovat. Rovněž pochybuji, že by se vynesení rozsudku ukládajícího státu povinnost snížit národní emise skleníkových plynů podařilo dosáhnout cestou správního soudnictví.

Přesto je třeba poznamenat, že u nás i v zahraničí se v poslední době ve zvýšené míře objevují (více či méně úspěšné) snahy chránit klima jinými prostředky. Jedná se například o žaloby na „právo dýchat čistý vzduch“ proti Ministerstvu životního prostředí nebo případ výstavby třetí ranveje vídeňského letiště. Dosud v těchto případech nepadlo pravomocné rozhodnutí.

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy

European Group on Tort Law. Principy evropského deliktního práva [online]. [cit. 05. 04. 2017]. Dostupné na <<http://civil.udg.edu/php/biblioteca/items/287/PETL-Czech.pdf>>. (PETL)

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 1. (SFEU)

Nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice 2003/87/ES Evropského parlamentu a Rady a rozhodnutí 280/2004/ES Evropského parlamentu a Rady.

Nizozemský občanský zákoník [online]. [cit. 11. 03. 2017]. V angličtině dostupné na: <<http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook033.htm>>. (Burgerlijk Wetboek)

Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. MZP [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda>

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. (EÚLP)

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 80/2005 Sb.m.s, o sjednání Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu. (UNFCCC)

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. (Směrnice EU ETS)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

Spolkový zákon o letectví, BGBl. Nr. 253/1957.

Usnesení předsednictva Česká národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (Listina)

Ústava Nizozemského království [online]. [cit. 11. 03. 2017]. V angličtině dostupné na: <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>. (Nederlandse Grondwet)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (Ústava)

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. (NOZ)

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. (OSŘ)

Zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a její nápravě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. (SŘS)

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Monografie a komentáře

BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.

ČERNÁ, S. a kol. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*. 1. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 736 s. ISBN 978-80-7552-333-4.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. 345 s. ISBN 978-80-210-6594-9.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

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

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník: komentář. I, Obecná část (§ 1 – 654)*. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-529-9.

LIGTVOET, Willem et al. *Adaptation to climate change in the Netherlands – Studying related risks and opportunities* [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2015-Adaptation-to-climate-change-1632.pdf>>

- MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 1152 s. ISBN 978-80-7502-084-0.
- RABAN, Přemysl a kol. *Občanské právo hmotné: závazkové právo*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014. 528 s. ISBN 987-80-87713-11-2.
- ŠTURMA, Pavel a kol. *Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 3. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Scripta iuridica. ISBN 978-80-87975-33-6.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek IV (§2521 až 3081)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-630-3.

Články

- BERGKAMP, Lucas and Jaap C. HANEKAMP. Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-Made Climate Policies. *European Energy and Environmental Law Review*, 2015. 24(5), p. 102-114.
- COX, Roger. A climate change litigation precedent: Urgenda Foundation v The State of the Netherlands. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016. 34(2), p. 143-163.
- COX, Roger. The Liability of European States for Climate Change. *Utrecht Journal of International and European Law*, 2014. 30(78), pp.125-135.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan a Hana MÜLLEROVÁ. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. s. 115-126. ISBN 978-80-87284-23-0.
- De GRAAF, K. J. and J. H. Jans. The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change. *Journal of Environmental Law*, 2015. 27(3), p. 517-527.
- HUMLÍČKOVÁ, Petra. Ochrana práva na příznivé životní prostředí soukromoprávními prostředky. In: *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014. s. 197-207. ISBN 978-80-87975-10-7.
- LOTH, Marc. Climate change liability after all: A Dutch landmark case. *Tilburg Law Review: Journal on international and comparative law*, 2016. 21(1), p. 5-30.
- PEETERS, Marjan. Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of the Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016. 25(1), p. 123-129.

SAURER, Johannes und Kai PURNHAGEN. Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2016. Heft 1. s. 16-23.

TOLSMA, H. et al. The rise and fall of access to justice in the Netherlands. *Journal of Environmental Law*, 2009. 21(2), p. 309-321.

Van ZEBEN, Josephine. Establishing A Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?. *Transnational Environmental Law*, 2015. 4(2), pp. 339-357.

Judikatura

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

Posudek The United States District Court for the District of Oregon ze dne 10. listopadu 2016, No. 6:15-cv-01517-TC [online]. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <<https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/5824e85e-6a49638292ddd1c9/1478813795912/Order+MTD.Aiken.pdf>>

Rozsudek Bundesverwaltungsgericht ze dne 2. února 2017, W109 2000179-1/291E [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.bvwg.gv.at/amt-stafel/291_ERKENNTNIS_2.2.17_ee.pdf?5te9fg>

Rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004 ve věci Taşkın a ostatní proti Turecku (stížnost č. 46117/99).

Rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004 ve věci Öneriyildiz proti Turecku (stížnost č. 48939/99).

Rozsudek Hoge Raad ze dne 6. listopadu 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966, 136.

Rozsudek Land and Environment Court of New South Wales ze dne 27. listopadu 2006, 40870/2006.

Rozsudek Rechtbank Den Haag ze dne 24. června 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396 [online]. [cit. 05. 03. 2017]. Anglická verze dostupná na: <<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017, C-488/15.

Rozsudek Supreme Court of the United States ze dne 2. dubna 2007, 549 U.S. 497 (2007).

Rozsudek Verfassungsgerichtshof ze dne 29. června 2017, E 875/2017-32, E 886/2017-31 [online]. [cit. 08. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf>

Trail Smelter Case (U.S. v Canada) ze dne 16. dubna 1938 a 11. března 1941. Reports of International Arbitral Awards. UN 2006. vol. III. pp. 1905-1982.

Další zdroje

Avaaz. [online]. [cit. 27. 06. 2017]. Dostupné na: <https://secure.avaaz.org/act/media.php?press_id=665>

Aviation and climate change, Enviro.aero [online]. [cit. 11. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://aviationbenefits.org/environmental-efficiency/aviation-and-climate-change/>>

Cabinet begins implementation of Urgenda ruling but will file appeal [online]. [cit. 25. 03. 2017]. Dostupné na: <<https://www.government.nl/latest/news/2015/09/01/cabinet-begins-implementation-of-urgenda-ruling-but-will-file-appeal>>

Carbon leakage [online]. [cit. 27. 03. 2017]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en>

Cenia. Zpráva o životním prostředí České republiky 2015 [online]. [cit. 01. 04. 2017]. Dostupné na: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/\\$FILE/SOPSZP-Zprava_ZP_CR_2015-20170301.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/$FILE/SOPSZP-Zprava_ZP_CR_2015-20170301.pdf)>

Climate strategies & targets [online]. [cit. 24. 03. 2017]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en>

CO2 emissions (metric tons per capita). The World Bank. [online]. [cit. 27. 06. 2017] Dostupné na: <<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>>

Commission warns Germany, France, Spain, Italy and the United Kingdom of continued air pollution breaches, European Commission – Press release [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_en.htm>

Despite pressure from parliament, the Dutch government refuses to pull appeal in landmark climate case [online]. [cit. 25. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://eepurl.com/bATF1X>>

Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050, Ministerstvo dopravy [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Dopravni-politika-CR-2014-%E2%80%93-2020.pdf.aspx>>

Greenhouse gases: reducing emissions by 20 % or more by 2020 [online]. [cit. 26. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:en0025>>

Hájíme právo dýchat čistý vzduch, Frank Bold [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/resime/tema/hajime-pravo-dychat-cisty-vzduch>>

IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report* [online]. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp. [cit. 10. 03. 2017]. Dostupné na: <http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full.pdf>

Londýn, Düsseldorf a další úspěchy v úsilí o čistší vzduch, Frank Bold [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/londyn-duesseldorf-a-dalsi-uspechy-v-usili-o-cistsi-vzduch>>

MŽP čelí žalobě kvůli programu pro zlepšení ovzduší na Brněnsku, ekolist.cz [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/mzp-celi-zalobe-kvuli-programu-pro-zlepseni-ovzdusi-na-brnensku>>

Národní program snižování emisí České republiky, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_snizovani_emisi/\\$FILE/000-NPSE_final-20151217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_snizovani_emisi/$FILE/000-NPSE_final-20151217.pdf)>

Oslo Principles on Global Climate Change Obligations [online]. [cit. 09. 04. 2017]. Dostupné na: <<http://globaljustice.macmillan.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>>

Oslo Principles on Global Climate Change Obligations: Commentary [online]. [cit. 09. 04. 2017]. Dostupné na: <<http://globaljustice.macmillan.yale.edu/sites/default/files/files/Oslo%20Principles%20Commentary.pdf>>

Paris Agreement – Status of Ratification. UNFCCC. [online]. [cit. 27. 06. 2017]. Dostupné na: <http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php>

Politika ochrany klimatu ČR, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_kli-matu_2016/\\$FILE/OEOK-Politika_ochrany_klimatu_navrh-20160623.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_kli-matu_2016/$FILE/OEOK-Politika_ochrany_klimatu_navrh-20160623.pdf)>

Programy zlepšování kvality ovzduší, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi>

Ranking of the world's countries by 2014 per capita fossil-fuel CO2 emission rates [online]. [cit. 09. 04. 2017]. Dostupné na: <<http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/top2014.cap>>

Rozhodnutí dolnorakouské zemské vlády ze dne 10. července 2012 č. RU4-U-302/301-2012 [online]. [cit. 08. 07. 2017]. Dostupné na: <http://systemchange-not-climatechange.at/wp-content/uploads/2016/01/Umweltvertr%C3%A4glichkeitsbe-scheid_3.Piste_.pdf>

Státní energetická koncepce České republiky, Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/priloha006.pdf>>

Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <<https://www.mzp.cz>>

cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf >

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 03. 07. 2017]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf)>

Summons in the Case: Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands [online]. [cit. 12. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/documents/FINAL-DRAFT-Translation-Summons-in-case-Urgenda-v-Dutch-State-v.25.06.10.pdf>>

Translation of the Dutch letter sent to Dutch Prime Minister Rutte on November 12, 2012 [online]. [cit. 08. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/documents/Staat-der-NL-Engels1.pdf>>

Urgenda – Samen Sneller Duurzaam. *Urgenda – Samen Sneller Duurzaam* [online]. Urgenda [cit. 13. 03. 2017]. Dostupné na: <<http://www.urgenda.nl/en/>>

Žaloby za čistší ovzduší – bilance a poděkování, Frank Bold [online]. [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné na: <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/zaloby-za-cistsi-ovzdusi-bilance-a-podekovani>>

Dedikace

Práce vznikla v rámci X. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti pořádané Právnickou fakultou Univerzity Karlovy. Získala 1. místo v sekci práva životního prostředí.

Poděkování

Rád bych poděkoval JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D., JUDr. Martině Frankové, Ph.D. a JUDr. Karolině Žákovské, Ph.D. za cenné rady, ochotu a čas věnovaný konzultaci této práce.

Klíčová slova: Urgenda, změna klimatu, globální oteplování, klimatický spor

CLIMATE CHANGE BEFORE THE COURT: CASE OF URGENDA FOUNDATION V THE STATE OF THE NETHERLANDS

Summary

In June 2015, the District Court of The Hague rendered a remarkable judgement that attracted attention across the world. The case was initiated by the Urgenda Foundation and 886 individual plaintiffs against the State of the Netherlands. The Court ordered the State to reduce its greenhouse gas emissions by at least 25% by 2020 compared to 1990 levels. This is the first time a government has been held civilly liable for a climate policy.

The first part of this paper provides an analysis of the case. It further considers the judgment from an EU law perspective. The attention is also paid to the competence of the Court to decide the case with respect to the *trias politica* principle. The final part deals with the potential transportability of the case in the Czech Republic and inquires whether it would be possible to achieve the same objective by other means.

Key words: Urgenda, climate change, global warming, climate change litigation



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4 (váz.) Právní stav publikace ke dni 1.8.2017.

„*Mladý pane, viděl jste někdy důl? To je díra v zemi, chodby tak a tak. Prosím, důl se může zatopit, zasypat, ale nikdo vám ho nemůže vzít!*“. Tímto citátem ze hry Divadla Járy Cimrmana Posel z Liptákova, Vizionář, vtipně a zároveň výstižně uvádí Ondřej Vícha partii nazvanou Úvod do horního práva. Jedná se o část jeho nové knihy, kterou je komentář ke dvěma zákonům, které tvoří již řadu let jádro českého horního práva. Jedná se doslova o monumentální dílo. Komentář čítá téměř tisíc stran a zařazuje se tak po boku tzv. velkých komentářů z oblasti veřejného práva, které vydalo Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a sice vedle komentáře Stavebního zákona¹ a Zákona o státní památkové péči².

Horní právo je tradičním národním právním odvětvím, které náleží převážně do působnosti jednotlivých států, na jejichž území se nachází ložiska nerostných zdrojů. Postupem času se však také oblast horního práva dostává pod vliv mezinárodního práva a práva EU, a to zejména v souvislosti s potřebou zajistit bezpečnost práce, ochranu životního prostředí (včetně ochrany přírody a krajiny), ochranu lidského zdraví a bezpečnosti majetku a nejnověji též s potřebou zabezpečení dodávek kritických surovin.³

Horní právo, jehož jádro tvoří komentované zákony, patří mezi tradiční právní obory, ve kterém se prolíná veřejnoprávní i soukromoprávní metoda právní regulace. Jeho předmětem je regulace právních vztahů vznikajících v hornictví a souvisejících zejména s těžbou a úpravou přírodních nerostných zdrojů. Horní právo představuje samostatnou, nikoliv však ucelenou oblast veřejné správy. Platná právní úprava na tomto úseku se svým obsahem dotýká nejen správního práva, ale i práva životního prostředí, a i jiných právních odvětví z oblasti veřejného práva a soukromého práva.

Horní právo se v současné době vyučuje i na právnických fakultách veřejných vysokých škol, v Praze a Olomouci. A velký podíl na tom má právě autor recenzovaného komentáře, JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., který publikoval v Nakladatelství

¹ Stanislav Malý. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2013, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2013, 896 s.

² Jiří Varhaník, Stanislav Malý. Zákon o státní památkové péči. Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2011, 1196 s.

³ Ondřej Vícha. Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. LI.

Wolters Kluwer ČR v roce 2015 knihu *Základy horního a energetického práva*, která se stala základem pro výuku na vysokých školách.⁴ V této souvislosti je třeba připomenout ještě jeho komentář k zákonu o geologických pracích z roku 2014. Ten spolu s horním zákonem a zákonem o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (oba jsou předmětem recenzovaného komentáře) tvoří trojici pilířů horního práva v ČR. Ondřej Vícha se právem může označovat jako specialista na horní právo. V této oblasti působí aktivně již od konce 90. let minulého století, kdy pracoval na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí ČR v Praze (v letech 1999 až 2012). Nyní působí jako odborný asistent na katedře správního práva a finančního práva PF UP v Olomouci. Od roku 2014 působí též jako asistent soudce Ústavního soudu ČR v Brně. Jeho domovská katedra na PFUP Olomouc je tak jedna z mála akademických pracovišť ve Střední Evropě, kde se specializují na oblast horního práva. Vedle pražské Právnické fakulty, katedry práva životního prostředí (prof. Milan Damohorský) mě již napadá jen katedra správního a horního práva PF Univerzity v Katovicích (prof. Alexander Lipiński).

Recenzovaná publikace byla zpracována v rámci grantového projektu s názvem „Správní akty a další formy činnosti realizované v oblasti horního práva a jejich soudní přezkum“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci – IGA SPP č. 9171000302/31.

Součástí recenzované publikace je nejprve úvodní teoretická část, ve které autor osvětluje historii horního práva před rokem 1988, kdy byl vytvořen současný systém horního práva. Připomíná slavnou minulost a tradici horního práva v českých zemích již od dob přemyslovských králů v 13. století. Dále zde představuje současný systém pramenů horního práva na úrovni vnitrostátní, unijní a mezinárodní. Tato úvodní část (str. XXXV až LIII) představuje dle mého názoru vynikající náhled do problematiky horního práva z pohledů výukových potřeb a velmi jej proto vítám.

Jádrem recenzované publikace jsou autorovy komentáře k jednotlivým paragrafům horního zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Jsou zde uvedeny i vstupní informace k jednotlivým částem obou zákonů, seznamy relevantních souvisejících ustanovení, souvisejících právních předpisů, jakož i nezbytné soudní judikatury. Vše doplněno poznámkovým aparátem a odbornou literaturou. Ta je pak přehledně uvedena v seznamech na konci publikace. Tamtéž je i nezbytný věcný rejstřík, který v tak obřím díle (937 stran) rozhodně čtenáři usnadní a urychlí orientaci.

Právní stav komentáře je ke dni 1. 8. 2017. Ke dni vydání recenzovaného komentáře k oběma zákonům z konce 80. let minulého století bylo přijato celkem 26 zákonů, prostřednictvím nichž byl přímo novelizován horní zákon, a celkem

⁴ Ondřej Vícha. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.

38 zákonů, kterými byl změněn zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Autor v komentáři reflektuje všechny tyto změny, včetně změn aktuálních, které nabyly účinnosti v roce 2017, resp. i od 1. 1. 2018. Zde mám na mysli dílčí změny horního zákona, které navazují na přijetí novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb., kterými došlo i ke změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, spočívajícím mj. v omezení účasti veřejnosti ve správních řízeních vedených báňskými úřady podle obou komentovaných zákonů.⁵

Vzhledem k tomu, že oba Víchou komentované zákony představují v určitých částech i transpozici evropského unijního práva, jsou na příslušných místech komentovány i relevantní prameny evropského unijního práva. Kromě toho jsou do textu komentáře zahrnuty i zmínky o implementaci mezinárodních úmluv s vazbou na oblast hornictví.

Komentář Ondřeje Víchy je od roku 1988 teprve druhým autorským počinem tohoto typu v české odborné literatuře. Na rozdíl od komentářů k oběma zákonům vydaným samostatně nakladatelstvím Anagram v roce 2013, jejichž autorem byl bývalý předseda Českého báňského úřadu Roman Makarius,⁶ se Víchův komentář dle mého názoru snaží odlišit zejména obecným odborným úvodem do problematiky (viz dále), hlubší právní argumentací k jednotlivým ustanovením obou zákonů, provázaností se souvisejícími právními předpisy, jakož i odkazy na odbornou literaturu a soudní judikaturu.

Oceňuji komentář Ondřeje Víchy jako cenné vědecké dílo v rámci méně známé, avšak velmi důležité oblasti související úzce s právem životního prostředí. Věřím spolu s autorem, že komentář přispěje ke zlepšení nejen právního povědomí o horním právu, ale právního prostředí v hornictví vůbec. I když se jedná o úctyhodné vědecké dílo, nepochybuji o tom, že je komentář využitelný pro rozmanitý okruh čtenářů a uživatelů působících zejména v praxi v oblasti hornictví, státní správy či soudů, ale i vlastníků či uživatelů pozemků dotčených hornickou činností nebo činností prováděnou hornickým způsobem.

Ondřej Vícha v závěru svého Úvodu do horního práva na str. LI až LIII komentáře velmi pregnančně ozřejmuje nutnost reformy současné české horní legislativy. Pokud se tak časem stane (v době psaní této recenze se schylovalo teprve k prvnímu pokusu o sestavení nové vlády ČR), bude mít autor nepochybně mnoho práce s dalším komentářem. A čtenáři se mají opět na co těšit.

⁵ Viz Vojtěch Stejskal. *Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva*. In *České právo životního prostředí*, č. 2/2017 (44) str. 7 až 10. K obsahu článku podotýkám, že zrušení účasti veřejnosti zákonem č. 225/2017 Sb. se negativně dotkne od 1.1.2018 i správních řízení podle zákonů z oblasti horního práva.

⁶ Roman Makarius. *Horní zákon. Komentář*. 2.vydání. Ostrava: Anagram, 2013.
Roman Makarius. *Zákon o hornické činnosti. Komentář*. 1.vydání. Ostrava: Anagram 2013.

Ondřej Vícha. The Mining Act. Act on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration. Commentary. Wolters Kluwer ČR Publishing, Prague, 2017.

Summary

The presented publication is divided into several parts. In the Introduction into the mining law, the history of the development of Czech mining legislation before 1988 is illuminated. Author briefly described the history of Czech mining law in the Middle-age from 13. Century in the Czech Kingdom. Then deals with the system of recent mining law and law dealing with the area of the mining industry in Czech law. Finally, the relevant sources of mining law on the EU level as well as international conventions regarding exploration and exploitation of mineral resources are described. The core of the reviewed publication is a structured commentary on the individual provisions of the Mining Act No.44/1988 Coll., as well as of the Act on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration No.61/1988 Coll. Introductory information regarding individual sections of these acts is included, as well as a list of relevant related provisions of both acts and also related pieces of other legislation. The case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, general courts (mainly the Supreme Administrative court and the Supreme Court) as well as the Court of Justice of the EU are discussed. The reviewed publication reflects the state of legislation in June 2017.

Key words: Mining law, Mining Act, Act on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration, exploration and exploitation of mineral resources.



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

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 4 x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 45 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



☛ 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 autor-
ské 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 zjednoduše-
nému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k stan-
dardnímu 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 urče-
ny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budouc-
nu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že ne-
splňuje 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 obsa-
hových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního
či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-
vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor ode-
vzdal, 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 posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout 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 životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

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

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main section of the Journal Czech Environmental Law Review, which is “the Topic”, has different levels. 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.



