

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš 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:

Mgr. Lukáš Falteisek, 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: 300 výtisků

Uzávěrka 52. čísla dne 30. 06. 2019.

Fotografie na obálce:

Wadi Pratsim, Judean Desert, Israel

Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých společností ČR – rozhodnutí AV ČR

č. 44/PZC/RVS/SPO/2019 ze dne 19. 3. 2019.

← OBSAH č. 2/2019 (52) →**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Co takhle znárodnit přírodu? 7

VĚDECKÁ TÉMATA*Kateřina Šichmanová*

Právní úprava zvláštní územní ochrany přírody a krajiny v Izraeli 12

*Jan Hak*Rakouský Umweltinformationsgesetz pod drobnohledem
a ve srovnání s českou právní úpravou – vybrané otázky 33*Helena Doležalová*

Právní překážky agrolesnictví 60

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Ondřej Vícha*Systém pytlového sběru komunálního odpadu a zvýhodnění osob
s trvalým pobytem na území obce v ústavněprávních souvislostech 90**NÁŠ HOST***Daria Danecka, Wojciech Radecki*Rozsudek Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 17. září 2018
– IV SA/Wa 1018/18 na pozadí sporu o Bělověžský prales 97**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU
A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA***Ondřej Vícha*

K otázce pravomocí EU v systému dohod o Antarktidě 102

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Adam Novák*

Mezinárodní studentský seminář „My doctoral research“,
CHKO Jeseníky, 2019 125

Lenka Hlaváčová, Alena Chaloupková

Mezinárodní konference “Law and the Environment 2019”,
Univerzita v Corku, Irsko 129

RECENZE A ANOTACE

Učebnice: *Martin Kopecký*: Správní právo. Obecná část. 134

Reprint: *Hoetzel, Jiří*: Československé správní právo. Část všeobecná. 137

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů duben – červen 2019 140

Sbírka mezinárodních smluv duben – červen 2019 141

INFORMACE O ČASOPISU 142

POKYNY PRO AUTORY 144

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 148

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 2/2019 (52)** ☚

EDITORIAL

- Vojtěch Stejskal*
How about nationalizing nature like that? 7

MAIN TOPICS

- Kateřina Šichmanová*
Legal regulation of special territorial conservation of nature
in the State of Israel 12

- Jan Hak*
Austrian Environmental information act under scrutiny
and in comparison with Czech law – selected issues 33

- Helena Doleřalová*
Legal Obstacles to Agroforestry 60

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

- Ondřej Vřcha*
Bag collection system for municipal waste and preferential treatment
of persons with permanent residence in the municipality
in the constitutionally legal context 90

OUR GUESTS

- Daria Danecka, Wojciech Radecki*
Judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw
of 17 September 2018 – IV SA/Wa 1018/18 on the background
of Bialowieza forest dispute 97

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

- Ondřej Vřcha*
The question of EU competences in the Antarctic Treaty system 102

FROM SCIENTIFIC LIFE*Adam Novák*

International students seminar „*My doctoral research*“,
Protected Landscape Area Jeseníky, 2019 125

Lenka Hlaváčová, Alena Chaloupková

International conference “Law and the Environment 2019”
University of Cork, Ireland 129

THE REVIEWED PUBLICATIONS

Textbook: *Martin Kopecký*. Administrative Law. General Part. 134

Reprint: *Hoetzel, Jirí*. Czechoslovak Administrative Law. General part. 137

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation
and international agreement April – June 2019 140

**THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ”**

Basic information 142

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 144

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 148

◀ ÚVODNÍK ▶**CO TAKHLE ZNÁRODNIT PŘÍRODU?**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte 52. číslo časopisu České právo životního prostředí. Pokud vás zarazil titulěk, rád bych všechny upokojil, že v době, kdy jsem psal tento úvodník, těšil jsem se výbornému duševnímu zdraví. Minule jsem v úvodníku napsal úvahu o tom, zda náš stát hodlá rezignovat v nejbližší budoucnosti na svoji odpovědnost vyplývající z čl. 7 Ústavy ČR. Tímto článkem se budu zabývat i dnes, jelikož to vypadá, že stát by chtěl zase pro změnu jej novelizovat. Tedy, minimálně komunističtí poslanci. Věc se má totiž takto.

Vzhledem k mimořádným klimatickým podmínkám, které v posledních letech panují i v Čechách, a zejména k nepříznivému stavu a vývoji hydrologických podmínek, rozhodli se politici napříč celým politickým spektrem, že otázky kolem vody, sucha a spol. začnou (konečně) řešit, a to z gruntu. Změňme Ústavu! Zatím se sešly tři návrhy na změnu čl. 7, já bych rád na tomto místě věnoval pozornost návrhu skupiny poslanců za KSČM.

Dne 13. června 2019 byl doručen Sněmovně Návrh poslanců Vojtěcha Filipa, Stanislava Grospiče, Pavla Kováčika, Miloslavy Vostřé a Marie Pěničkové na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 508/0). Návrh se týká změny jediného environmentálního článku Ústavy ČR, čl. 7. Připomínám nejprve jeho stále platné znění: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

Aby se i neznalý čtenář orientoval, na tomto místě si dovolím doslovně ocitovat navrhovaný text poslanecké novely Ústavy:

„ Čl. 7

(1) Voda, jakož i ostatní přírodní zdroje a přírodní bohatství je ve vlastnictví České republiky. Česká republika chrání a zvelebují toto bohatství a je povinna zajistit ochranu a šetrné využívání vody jako základní životní potřeby i ostatních přírodních zdrojů a přírodního bohatství ve prospěch svých občanů a následujících generací.

(2) Způsob využívání a ochrany stanoví zákon.“

Cílem návrhu zákona je zakotvit na ústavní úrovni státní vlastnictví vody, ostatních přírodních zdrojů a přírodního bohatství. Smyslem návrhu zákona je zřejmě snaha zvýšit především ochranu vod v právním řádu České republiky prostřednictvím zakotvení jejich vlastnictví státem v Ústavě České republiky. Ale podívejme se raději do Důvodové zprávy, připojené poslanci za KSČM, ze které se dozvíme, co je vedlo k tomuto návrhu změny čl. 7 Ústavy. Pokud nahlédneme do odůvodnění Zvláštní části, tedy k jednotlivým odstavcům navrhované novely, nenajdeme v podstatě žádné odůvodnění (sic!).

Daleko zajímavější je Obecná část Důvodové zprávy. Předkladatelé v úvodu konstatují, že stát neplní své povinnosti deklarované v čl. 7 Ústavy, když zejména „nerostné bohatství těží ve značné míře zahraniční firmy a je využíváno nikoliv ku prospěchu občanů České republiky“. Další text se již věnuje ochraně vody. Autoři návrhu poukazují na klimatické změny a z nich vyplývající negativní dopady na život obyvatelstva, přirozené i umělé ekosystémy, stav zemědělství a životního prostředí. Využívají zdrojů přírodovědných, výslovně citují např. analýzu Akademie věd ČR. Proti tomu jistě nelze nic namítat. Jenom mě tak napadá, jací jsou dnes komunističtí poslanci udatní ochránci životního prostředí. Copak už si nikdo nepamatuje, jak se stavěl vládnoucí komunistický režim v letech 1948–1989 k využívání přírodních zdrojů a životnímu prostředí vůbec? Pro ty, kdo to nezažili, doporučuji si přečíst knihu Bedřicha Moldana a kol. Životní prostředí České republiky. Vývoj a stav do konce roku 1989. Academia Praha 1990. ISBN 80-200-0292-8.

Ale vraťme se k citované Důvodové zprávě. V ní totiž kromě environmentálně-politického zdůvodnění nenajdeme právní stránku odůvodnění. Za to se však dočteme absurdní konstatování, že „Předkládaný návrh nemá žádné dopady na státní rozpočet.“ a „Předkládaný návrh nemá žádný dopad na podnikatelské prostředí České republiky“. Opravdu? Já myslím, že se předkladatelé mýlí. Pokud by došlo opravdu ke schválení návrhu čl. 7 Ústavy, neznamenalo by to snad nové znárodnění? Nemělo by to účinky vyvlastnění? A co případné žaloby ze strany dosavadních vlastníků? Co problematika pozemků okolo vody (koryto vodního toku není součástí vodního toku a stát by měl zřejmě hradit vlastníku koryta vodního toku náhradu v rámci institutu věcného břemene). Co náhrady škod hrazené státem coby novým vlastníkem vod? Je toho jistě více, než co mě v té souvislosti napadá.

Ke komunistickému návrhu bych rád uvedl ještě následující úvahy:

Voda je již nyní ústavně chráněna v čl. 7 Ústavy České republiky, podle nějž „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“. Toto ustanovení stanoví odpovědnost státu za ochranu všech přírodních zdrojů

včetně vody. Tuto povinnost stát naplňuje prostřednictvím normativních předpisů a v nich zakotvených právních, ale i pomocí mimoprávních nástrojů.

Dále je třeba upozornit, že přijetí tohoto návrhu by znamenalo zásadní změnu dosavadní koncepce vlastnictví vody, která může mít celou řadu negativních důsledků pro právní řád České republiky, přičemž z návrhu ani předložené důvodové zprávy není jasné, v čem konkrétně by spočíval přínos pro ochranu vody, ale i jiných přírodních zdrojů a přírodního bohatství. Základním právním předpisem českého právního řádu je vedle mezinárodních smluv a práva Evropské unie na úseku ochrany vod zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Podle ustanovení § 3 odst. 1 nejsou povrchové ani podzemní vody předmětem vlastnictví a nejsou ani součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Oproti předchozí právní úpravě (zákon č. 138/1973 Sb.) jsou tedy přirozeně se vyskytující povrchové a podzemní vody veřejným statkem a v případě povrchových vod podléhají dokonce obecnému užívání. Vlastnictví k vodám se podle platné právní úpravy nabývá až jejich odebráním. Zakotvení vlastnického práva k vodě může mít za následek řadu závažných a složitých právních důsledků, včetně komplikovaných soudních sporů. Podobnou úpravu má i zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

Je třeba si ale uvědomit, že komunistický poslanecký návrh by se týkal zestátnění nejen těch přírodních zdrojů, které nejsou podle platné české právní úpravy předmětem vlastnictví nikoho, jako např. vody, avšak týkal by se i přírodních zdrojů, které jsou ve vlastnictví, často v soukromém, tedy půda, horniny mimo režim vyhrazených nerostů, planě rostoucí rostliny, apod. Tady by se jednalo o nejrozsáhlejší a nejzávažnější zásah do vlastnického práva od roku 1948. Pokud jde o vlastnictví volně žijících živočichů, zde by šlo o znárodnění, jako v případě půdy, nevyhrazených nerostů či planě rostoucích rostlin, protože volně žijící živočichové nejsou podle platného právního stavu podobně jako voda předmětem vlastnictví, avšak důsledkem jejich zestátnění by byla povinnost státu hradit náhrady škod způsobených volně žijícími živočichy, což by mělo enormní dopad na výdaje ze státního rozpočtu. Znovu tedy uvádím, že není pravda, jak tvrdí předkladatelé v Důvodové zprávě na str. 4, že návrh nebude mít dopad na státní rozpočet.

Že takový návrh nemůže projít? Nechme se překvapit. Při rozložení politických sil v našem Parlamentu už bych se nedivil snad ničemu. Budeme to pochopitelně s napětím sledovat.

Zatím si můžete v našem novém čísle přečíst ledacos zajímavého o právní, ale i faktické stránce přírody, krajiny, potažmo životního prostředí a klimatických změn, a to nejen v Česku, ale i v Polsku, Rakousku, Irsku, Izraeli či Antarktidě. Rád bych upozornil v rubrice Vědecká témata na článek Kateřiny Šichmanové. Vychází z diplomové práce, která zvítězila v 23. ročníku soutěže o Cenu Josefa Vavrouška (2018). Vedle tohoto přinášíme spoustu dalších článků v řadě pravidelných rubrik. Potěšíme snad i kolegyně a kolegy ze správního práva.

Pokud jde o obálku tohoto čísla, váže se tematicky k článku Kateřiny Šichmanové o ochraně přírody v Izraeli. Wadi Pratsim se nachází na jihozápad od Mrtvého moře v měkkých sedimentech usazených při ústupu tohoto jezera na konci doby ledové. Zvláštní útvary na stěnách kaňonu vznikly porušením ještě plastického sedimentu při dávných zemětřeseních. Děkuji tímto za spolupráci Mgr. Sabině Falteiskové a jejímu bratrovi za nezištné poskytnutí fotografie.

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 2/2019 (52) deals with the following hot issues and main themes.

Vojtěch Stejskal critically deals with the proposal of a group of communist deputies to amend Article 7 of the Constitution. The group proposes nationalizing natural resources, including water. *Kateřina Šichmanová* deals with the analysis of the legal regulation of special territorial nature protection in the State of Israel and its main aim is to provide an overview of the legal regimes pertaining to special territorial nature protection in this country, to confront different legal institutes and thus draw attention to some problematic aspects of the present law. *Jan Hak* in his article concentrates on a thorough comparative analysis of the crucial Austrian and Czech acts on access to environmental information – Act No. 495/1993 Coll., Environmental Information Act (in the article referred to as “UIG”), and Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment (in the article referred to as “InfZŽp”). Both acts have found themselves under obligation to transpose EU law and in the same way also international law. So the author necessarily notices especially the impact of EU Directive 2003/4/EC on public access to environmental information. *Helena Doležalová* outlines concepts of agroforestry and agroforestry systems in order to evaluate possibilities of amendments to Czech regulations required by the Czech Agroforestry Association. Also, in another papers the authors deal with the reports from conferences, new case law of the Constitutional court of the Czech Republic and with the case law of the Court of justice of the European Union, or with the new books.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



VĚDECKÁ TÉMATA

PRÁVNÍ ÚPRAVA ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANY PŘÍRODY
A KRAJINY V IZRAELI

JUDr. Kateřina Šichmanová

1. Historický vývoj

Počátky izraelské zvláštní územní ochrany přírody sahají do období mezi první a druhou světovou válkou, kdy bylo území pozdějšího státu Izrael pod mandátní správou Velké Británie.¹ Během britského působení v Palestině došlo k vytvoření kompletního právního systému a řada britských nařízení (*ordinances*, hebr. פקודות, *Pkudot*) byla aplikována i v období po vzniku státu Izrael.² Příklad takového postupu představuje i lesní nařízení (*Woods and Forest ordinance*) z roku 1920, jehož vydání lze považovat za prapočátek izraelské zvláštní územní ochrany přírody.³ Hlavním cílem nařízení byla ochrana palestinských zalesněných ploch,⁴ které se nacházely na přibližně 2 % území státu a neustále se smršťovaly.⁵ Ministr zemědělství byl oprávněn vyhlásit na v zásadě jakémkoli pozemku lesní rezervaci.⁶ Do konce roku 1946 jich bylo zřízeno přes 400⁷ o celkové výměře 84 tisíc hektarů.⁸

¹ Velká Británie převzala správu palestinské oblasti (dnešní Izrael a Jordánsko) v roce 1920, kdy formálně zanikla již delší dobu disfunkční Osmanská říše. ČEJKA, M.: Izrael a Palestina. Minulost, současnost a směřování blízkovýchodního konfliktu. Brno: Barrister & Principal, 2010, str. 40–41.

² V oblasti práva životního prostředí byly vydány nařízení týkající se kupříkladu rybolovu, druhové ochrany přírody či veřejného zdraví. TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 43–46.

³ Přepracovaná podoba nařízení vznikla v roce 1926 a právní předpis je součástí platného izraelského práva (*Forest ordinance, 1926*, hebr. פקודת היערות, *Pkudat hajaanot*). [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné v hebrejském jazyce z WWW: <https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/180_001.htm>.

⁴ Zpráva Herberta Samuela, vysokého komisaře pro mandátní Palestinu ze dne 31. 7. 1921 [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/349B02280A930813052565E-90048ED1C>>.

⁵ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel, op. cit., str. 46.

⁶ Nařízení obsahovalo taxativní výčet činností v lesních rezervacích absolutně či relativně zakázaných. Lesní úředník byl oprávněn udělit v konkrétním případě výjimku formou povolení. Forest Ordinance, 1926. Databáze FAOLEX [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC014264>>.

⁷ KAPLAN, M.: National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011, str. 20.

⁸ British Mandate: A Survey of Palestine, zpráva připravená britskou mandátní správou mezi lety 1945–1946 pro Zvláštní komisi OSN pro Palestinu, dodatkové tabulky k dílu I, kapitole 11, str. 439

Kromě ochrany existujících palestinských lesních ploch, byly zejména britskou vládou prováděny výsadby nových lesů.⁹ Cílem těchto zalesňovacích činností bylo zasáhnout do přírodních procesů a zároveň vytvořit místnímu obyvatelstvu pohostinnější krajinu „evropského“ typu.¹⁰ Zalesňováním Palestiny se zabýval také Židovský národní fond (*Jewish National Fund*, hebr. קרן קיימת לישראל, *Keren kajemet lejisrael*, KKL-JNF).¹¹ Jeho hlavním úkolem bylo vykupovat půdu od místních obyvatel a tyto pozemky zemědělsky obhospodařovat či zalesňovat.¹² Nejvýznamněji zasáhl KKL-JNF do podoby izraelské krajiny a místní druho-ové rozmanitosti v desetiletí po vyhlášení nezávislého státu Izrael (14. 5. 1948).¹³ Izraelská vláda totiž využila tuto spolehlivě fungující organizaci a pověřila ji výkonem některých svých funkcí, zejména rozvojem zemědělské půdy a lesnictvím.¹⁴

V prvních letech existence státu Izrael byly otázky ochrany přírody na okraji zájmu izraelské vlády. Institucionálně byla ochrana přírody svěřena do gesce izraelského ministerstva zemědělství, konkrétně pod oddělení včelařství. Oddělení ochrany přírody vzniklo až na konci padesátých let, kdy již začaly vznikat první návrhy na přijetí zákona upravujícího zvláštní územní ochranu přírody.¹⁵

Důležitým milníkem vývoje ochrany přírody v Izraeli je případ vysušení unikátního jezera a souboru okolních mokřadů v údolí zvaném Chula,¹⁶ k jehož realizaci Židovským národním fondem došlo přes protesty řady odborníků¹⁷ mezi

[cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://www.palestineremembered.com/Articles/A-Survey-of-Palestine/Story7627.html>>.

⁹ Zpráva Herberta Samuela ze dne 31. 7. 1921, op. cit.

¹⁰ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 86, 93.

¹¹ Blíže o vývoji této organizace v jednotlivých desetiletích minulého století viz <<http://www.kkl-jnf.org/>> [cit. 24. 3. 2019].

¹² Pozemky ve vlastnictví KKL-JNF se staly územním základem nového státu Izrael. Půda Židovského národního fondu je nezczitelným národním majetkem. Židé a židovská hospodářství ji užívají na základě dlouhodobých nájemních smluv, které se pravidelně prodlužují. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 72-73, 77.

¹³ Blíže o počátcích nezávislého izraelského státu viz KRUPP, M.: *Dějiny státu Izrael*. Praha: Vyšehrad, 2013, str. 13-19.

¹⁴ V rámci celospolečenského nadšení z budování nové země bylo průměrně vysázeno 6 milionů stromů ročně, nejčastěji borovic, tamaryšků a eukalyptů. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 83, 88, 93-95.

¹⁵ Tamtéž, str. 160-162.

¹⁶ Údolí je celosvětově známé zejména jako významná zastávka migrujícího ptactva. Na konci 19. století činila plocha mokřadů 6 000 hektarů.

¹⁷ S cílem dosáhnout zrušení projektu vysušení a zemědělské kultivace území byla na počátku 50. let založena Společná komise pro ochranu přírody, ze které se následně vyvinula environmentální nezisková organizace Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (*Society for the Protection of Nature in Israel*, SPNI, hebr. החברה הטבע להגנת, *Hachevra lehaganat hateva*). TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 116-118, 126, 159.

lety 1951–1957.¹⁸ Z původní mokřadní oblasti v údolí bylo zachováno přibližně 300 hektarů, na jejichž území byla v roce 1964 vyhlášena vůbec první izraelská přírodní rezervace již dle zákona o národních parcích a přírodních rezervacích (*National Parks and Nature Reserves Law*, hebr. hebr. חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, *Chuk ganim leumiim vešmurot teva*).¹⁹ Tento zákon byl přijat izraelským parlamentem v roce 1963 a stal se základem platné izraelské právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody.²⁰

2. Prameny platné právní úpravy

2.1. Prameny mezinárodního práva

Přestože stát Izrael začal k mnohostranným úmluvám z oblasti mezinárodního práva životního prostředí přistupovat od osmdesátých let 20. století,²¹ největší boom v této oblasti nastal v následující dekádě, kdy se staly součástí platného izraelského práva všechny nejvýznamnější celosvětové úmluvy a z nich vyplývající závazky.²² V průběhu roku 1995 byla přijata a vstoupila v Izraeli v platnost Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD), jejíž pravidla a zásady jsou základem řady norem ochrany přírody a biodiverzity.²³

V následujícím roce stát Izrael ratifikoval tzv. **Ramsarskou úmluvu**, v jejímž Seznamu mokřadů mezinárodního významu jsou zapsána dvě izraelská území o celkové rozloze 366 hektarů.²⁴ Jedná se o přírodní rezervaci Ein Afek v blízkosti města Haifa a podstatně rozlehlejší oblast přírodní rezervace v údolí Chula, nacházející se severně od Galilejského jezera.²⁵ Obě tato území vznikla uměle za účelem obnovy pro palestinskou oblast charakteristických mokřadních ekosystémů,²⁶ které byly vysoušeny v první polovině minulého století zejména z důvodu boje s malárií.²⁷

¹⁸ Blíže k historii vysušování jezera Chula viz <<http://www.kkl-jnf.org/about-kkl-jnf/our-history/sixth-decade-1951-1960/>> [cit. 24. 3. 2019].

¹⁹ BÖHNISCH, R.: Ochrana přírody v Izraeli, in: Ochrana přírody č. 5/2011, str. 31.

²⁰ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel, op. cit., str. 162-163.

²¹ Od roku 1980 je součástí platného izraelského práva např.: Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*CITES*).

²² GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 62.

²³ Tamtéž, str. 62, 272.

²⁴ Celkově se v blízkovýchodním regionu nachází okolo patnácti takto chráněných území. Pátá zpráva Státu Izrael k Ramsarské úmluvě (*National Report Format for Ramsar COP12*), 2015, str. 19 [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <www.ramsar.org>.

²⁵ Blíže o přírodních podmínkách, hrozících problémech a metodách ochrannářského managementu v mokřadních ekosystémech Izraele viz: OLSVIG-WHITTAKER, L., ORON, T., KAPLAN, D., HASSAN, G.: Conservation of Mediterranean wetlands. Israel's two „Ramsar“ sites, En Afek and Hula Natura Reserves, in: Israel Journal of Plant Sciences č. 53/2005, str. 253-259.

²⁶ Blíže viz dostupné z WWW: <www.ramsar.org> [cit. 24. 3. 2019].

²⁷ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel, op. cit., str. 55.

Ratifikační proces **Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** stát Izrael dokončil v roce 1999 a následující rok se stala součástí izraelského práva.²⁸ Na tzv. Seznam světového dědictví je zapsáno šestnáct izraelských památek, z nichž deset je ve správě Úřadu pro ochranu přírody a národních parků (devět národních parků a jedna přírodní rezervace).²⁹ Součástí Předběžného seznamu památek je dalších téměř dvacet lokalit.³⁰

V oblasti regionálních úmluv lze zmínit například tzv. **Barcelonskou Úmluvu o ochraně Středozemního moře před znečištěním**³¹ a její dodatkový protokol SPA/BD, na jehož základě jsou vyhlášována zvláště chráněná území středomořského významu (*Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*). Stát Izrael dosud žádnou takovou zvláště chráněnou oblast nevyhlásil, nejbližší chráněná území se nacházejí v sousedním státu Libanon.³² V rámci bilaterálních vztahů Izrael neefektivněji spolupracuje s Jordánskem na přeshraničním projektu obnovy řeky Jordán (*the Jordan River*).³³

2.2 *Prameny vnitrostátního práva*

Přestože legislativní činnost v oblasti práva životního prostředí nebyla až do roku 1989 zajišťována samostatným ministerstvem ochrany životního prostředí, došlo v průběhu 50. až 70. let k přijetí řady právních předpisů, které tyto otázky upravovaly. Přijaté zákony se zabývaly například úpravou sousedských práv, resp. imisí či obsahovaly komplexní úpravu určitého přírodního zdroje. Mezi posledně zmíněné se řadí také zákon o národních parcích a přírodních rezervacích (*National Parks and Nature Reserves Law 1963*, dále jen „NPNRL-1963“),³⁴ který byl schválen izraelským parlamentem v srpnu 1963 a lze jej považovat za základní právní předpis zvláštní územní ochrany přírody v Izraeli.

V průběhu legislativního procesu se vytvořily dvě konkurující skupiny navrhovatelů, jejichž představy o podobě zvláště chráněných území (ZCHÚ) se významně odlišovaly. Na jedné straně stála Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (SPNI) a její příznivci, kteří navrhovali přijmout zákon o přírodních rezervacích.

²⁸ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 63, 272.

²⁹ Dostupné z WWW: <<https://www.parks.org.il/en/article/world-heritage-sites/>> [cit. 24. 3. 2019].

³⁰ Blíže viz <<http://whc.unesco.org/en/statesparties/il/>> [cit. 24. 3. 2019].

³¹ Blíže o kontextu přijetí této úmluvy a o navazující izraelské právní úpravě viz TALITMAN, D., TAL, A., BRENNER, Sh.: *The devil is in the details, increasing international law's influence on domestic environmental performance. The case of Israel and the Mediterranean sea*, in: N.Y.U. Environmental Law Journal, č. 11/2003, str. 414-478.

³² Izrael protokol SPA/BD přijal, ale dosud neratifikoval. Blíže viz <www.rac-spa.org> [cit. 24. 3. 2019].

³³ IUCN: *Solutions in focus, Transboundary protected area solutions*, IUCN, Gland 2016, str. 18-19.

³⁴ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 28-29.

Představitelé druhé skupiny, v čele s „oddělením rozvoje krajiny“ (*the Landscape Improvement Department*) v rámci Úřadu předsedy vlády,³⁵ prosazovali přijetí zákona o archeologických národních parcích. Proto výsledný kompromisní NPNRL-1963 obsahuje právní úpravu zakládání jak zvláště chráněných území přírodního charakteru (přírodních rezervací), tak území archeologicko-historického významu (národních parků).³⁶

Zákon o národních parcích a přírodních rezervacích byl v šedesátých až osmdesátých letech několikrát novelizován.³⁷ Jednu z významnějších změn NPNRL-1963 přinesla novela předpisu z roku 1982, kterou byla vytvořena třetí kategorie chráněných území „vojenský památník“ (*Memorial Site*, hebr. אתר הנצחה, *Atar hancacha*). V roce 1992 byl původní NPNRL-1963 zrušen a nahrazen zákonem o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1992*, dále jen „NPNRL-1992“). Právní úprava NPNRL-1963 byla v zásadě převzata i do NPNRL-1992. K trojici zvláště chráněných území byla připojena další kategorie zvláště chráněných území - „místo národního významu“ (*National Site*, hebr. לאומי אתר, *Atar leumi*). NPNRL-1992 byl v účinnosti pouze šest let.³⁸

V roce 1998 byl přijat zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1998*, dále jen „NPNRL-1998“, hebr. הנצחה חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי אתרים לאומיים *veatarej hancacha*), jehož znění do velké míry navazuje na předchozí právní úpravu. Hlavním důvodem pro vytvoření zcela nového právního předpisu byly organizační změny ve státní správě zvláště chráněných území a sjednocení právní úpravy národních parků a přírodních rezervací (třetí a čtvrté hlavy NPNRL-1992).³⁹ NPNRL-1998 je součástí platného izraelského práva dodnes.⁴⁰

³⁵ Mezi kompetence Úřadu předsedy vlády patřila i otázka podpory turismu. Oddělení rozvoje krajiny bylo vytvořeno v 2. polovině 50. let a jeho cílem bylo vytvoření soustavy archeologických národních parků. Třináct národních parků bylo založeno i bez existujícího právního rámce. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 162-163.

³⁶ Tamtéž, str. 162-163.

³⁷ Jednotlivé novely zákona v hebrejském jazyce [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?lawitemid=2000154>>. V anglickém jazyce viz databáze FAOLEX [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC007843/>>.

³⁸ Jednotlivé novely či legislativní změny související s NPNRL-1992 v hebrejském jazyce [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2000155>>.

³⁹ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 144.

⁴⁰ Databáze FAOLEX [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC033439/>>.

Zákon o národních parcích a přírodních rezervacích nelze charakterizovat jako právní předpis zabývající se výlučně zvláštní územní ochranou přírody. Těsně před definitivním schválením NPNRL-1963 byla do textu doplněna hlava pátá zabývající se obecnou ochranou přírodního bohatství⁴¹ (*Protected Natural Assets*, hebr. ערך טבע מוגן, *Erech teva mugan*) a na tato ustanovení navazuje i současný NPNRL-1998.⁴² Samotné přírodní bohatství chráněno není, avšak NPNRL-1998 opravňuje ministra ochrany životního prostředí (*Minister of Environmental Protection*, hebr. השר להגנת הסביבה, *Hasar lehaganat hasviva*) vyhlásit určité přírodní bohatství za chráněné, pokud „si ochranu zaslouží, či je v nebezpečí vyhynutí“.⁴³ Státní orgány tak mají možnost chránit určité přírodní bohatství na území celého státu či v určitém regionu a právní ochrana není navázána na zřizování ZCHÚ.⁴⁴

Za součást pramenů izraelského práva je v této otázce možné považovat též koncepční dokument tzv. Národní směrný plán pro národní parky a přírodní rezervace (blíže viz níže) či prováděcí vyhlášku k ustanovení 9 NPNRL-1998, zabývající se poplatky za vstup do zvláště chráněných území. Další právní normou, která je dosud součástí platného izraelského práva a tvoří základ pravidel zalesňování země, představuje již zmiňované lesní nařízení z roku 1926.⁴⁵

3. Kategorizace a zřizování zvláště chráněných území

Izraelská právní úprava rozlišuje čtyři základní kategorie zvláště chráněných území, a to národní parky (NP), přírodní rezervace (PR), místa národního významu (MNV) a vojenské památníky (VP). Pokud jde o jejich možná členění,⁴⁶ zatímco v české odborné literatuře je ustálené rozlišování velkoplošných a maloplošných ZCHÚ, v Izraeli není tato kategorizace vůbec používána. Podle mého názoru nejpriléhavěji izraelská zvláště chráněná území charakterizuje jejich předmět ochrany. NPNRL-1998 poskytuje ochranu přírodním, historickým, archeologickým oblastem, ale i významným místům izraelské novodobé historie včetně památníků padlých izraelských vojáků. Vzhledem k tomu, že místa národního významu a vojenské památníky nejsou v Izraeli vyhlášovány (a to ani okrajově)

⁴¹ „Jakákoli věc či druh věcí v přírodě, nebo jejich část, jakékoli zvíře, rostlina či věc neživá mající svůj původ na území Izraele nebo mimo něj“. Ustanovení (dále jen „Ust.“) 1 NPNRL-1998.

⁴² TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 162, 166-167.

⁴³ K poslední revizi seznamu chráněného přírodního bohatství došlo naposledy v roce 2005. LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op. cit., str. 129.

⁴⁴ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 144.

⁴⁵ Řada původních lesních rezervací z období britského mandátu se postupem doby přeměnila na přírodní rezervace podle právní úpravy NPNRL-1963. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 129-130.

⁴⁶ Z hlediska rozlohy je možné izraelská ZCHÚ členit a uvažovat tak o velkoplošné ochraně v jednotlivých případech např. PR Hora Karmel (viz níže). Obecně je však rozloha chráněného území chápána jako pouze jeden z faktorů, které charakterizují danou lokalitu.

za účelem ochrany přírody, bude v dalším textu věnována pozornost pouze národním parkům a přírodním rezervacím a jejich srovnání s kategorizací chráněných území Světového svazu ochrany přírody (IUCN).

Kvantitativní stránka izraelských ZCHÚ je velmi nepřehledná, neboť v Izraeli neexistuje žádný veřejný seznam zvláště chráněných území. Lze proto vycházet pouze z nejrůznějších údajů v literatuře a internetových zdrojích. Dalším problémem je překotný vývoj procesu vyhlášení a rušení ZCHÚ, kdy se neustále počet chráněných území vyvíjí.⁴⁷ Podle internetové celosvětové databáze chráněných území (*World Database on Protected Areas*, WDPA) vytvořené společně IUCN a UNEP se na území státu Izrael se nachází 203 přírodních rezervací a 66 národních parků.⁴⁸ Nepřehlednou situaci a překotný vývoj počtu chráněných území naznačuje následující tabulka.⁴⁹

Rok	Počet přírodních rezervací	Počet národních parků
2000 ⁵⁰	142	44
2002 ⁵¹	224	203
2008 ⁵²	218	74
2011 ⁵³	170	65
2015 ⁵⁴	190	66
2017 ⁵⁵	240	78

⁴⁷ Dle ústní konzultace s PhDr. Robinem Bönischem, poslancem PČR, v březnu 2016.

⁴⁸ Blíže viz [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <www.protectedplanet.net>.

⁴⁹ Zdroje o izraelských ZCHÚ téměř shodně uvádějí, že rozloha chráněných území činí přibližně jednu pětinu rozlohy státu Izrael.

⁵⁰ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 146.

⁵¹ Central Bureau of Statistics: *Environment Data Compendium*. Israel, Central Bureau of Statistics, Jerusalem 2006, str. 26.

⁵² Další téměř 260 PR a 78 NP bylo navrženo na vyhlášení, nebo se nacházelo v různých stádiích vyhlášovacího procesu. OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 137 [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#WZDUFcaQx_8#page3.

⁵³ BÖHNISCH, R.: *Ochrana přírody v Izraeli*, in: *Ochrana přírody* č. 5/2011, str. 30.

⁵⁴ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op.cit., str. 129.

⁵⁵ Dle přehledu vyhlášených území (v hebrejském jazyce) po jednotlivých letech vydaném INPA [cit. 1. 10. 2017]. Dostupné z WWW: <<http://www.parks.org.il/Pages/results.aspx?k=%3A1964%2D2017%20%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%92%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%95%D7%9B%D7%A8%D7%96%D7%99%D7%9D%20%2A%D7%91%D7%A9%D7%A0%D7%99%D7%9D>>.

Proces zřizování přírodních rezervací a národních parků je společně upraven v hlavě čtvrté, ustanovení 22, NPNRL-1998. K vyhlášení NP/PR je oprávněn ministr vnitra (*Minister of Interior*, hebr. שר הפנים, *Sar hapnim*) po poradě s ministrem ochrany životního prostředí. Předpokladem zřízení ZCHÚ je schválení návrhu (přípraveného Úřadem pro ochranu přírody a národních parků, *Israel Nature and Parks Authority*, dále jen „INPA“, hebr. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, *Harašut lešmirat hateva vehaganim haleumiim*)⁵⁶ na vyhlášení určitého území za zvláště chráněné dle podmínek vypočtených v odstavci b).⁵⁷

Mezi tyto podmínky patří určení lokality NP/PR v rámci územního plánování⁵⁸ a poskytnutí možnosti k vyjádření zákonem stanoveným subjektům. Své stanovisko k návrhu na vyhlášení ZCHÚ může ve lhůtě 60 dnů (od podání návrhu) vydat Rada národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu, dále jen „Rada“ (*The National Parks, Nature Reserves and National Sites Council*, hebr. המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, *Hamoaca leganim leumiim, šmurot teva veatarej leumiim*) a dotčený místní úřad. Od okamžiku schválení návrhu na vyhlášení ZCHÚ, je v lokalitě zakázána jakákoli stavební činnost nebo jiná aktivita, která by mohla překážet prohlášení území za zvláště chráněné, s výjimkou povolení INPA.⁵⁹ Vyhlášení zvláště chráněného území je publikováno v izraelském úředním věstníku (*the Records*, hebr. רשומות, *Rešumot*).⁶⁰

3.1 Národní park (NP)

Národní park (*National Park*, hebr. גן לאומי, *Gan leumi*) je charakterizován v úvodním definičním ustanovení NPNRL-1998 jako „oblast, která slouží k odpočinku veřejnosti v přírodě nebo pro ochranu významných historických, archeologických, přírodních, krajinných a podobných hodnot, ať jsou zachovány v přirozeném stavu, nebo uměle zřízeny ke splnění takových účelů“. Dalším definičním znakem je samotné prohlášení oblasti za národní park ministrem vnitra na základě ustanovení 22 NPNRL-1998.⁶¹

Charakteristika národního parku dle NPNRL-1998 se významně odlišuje od definičních znaků této kategorie v rámci klasifikace IUCN.⁶² Základní rozdíl

⁵⁶ Ust. 6 pododstavec 2 NPNRL-1998.

⁵⁷ Ustanovení 22 NPNRL-1998.

⁵⁸ Podle zákona o územním plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law, 1965*) jsou oprávněnými orgány plánovací komise na celostátní, regionální a místní úrovni. Blíže viz LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op.cit., str. 35-36, 41-42, 128-129, 143-145.

⁵⁹ Ust. 25 NPNRL-1998.

⁶⁰ Ust. 22 odstavec c), d) NPNRL-1998.

⁶¹ Ust. 1 NPNRL-1998.

⁶² Dle IUCN jsou národní parky (kategorie II) rozsáhlá přírodní nebo přírodě blízká území, určená k ochraně velkoplošně probíhajících ekologických procesů spolu s množstvím druhů a ekosystémů

představuje účel ochrany ZCHÚ.⁶³ Zatímco v případě národního parku IUCN hlavním cílem ochrany území je zachování ekologických procesů a charakteristických ekosystémů, národní parky podle izraelské právní úpravy jsou na prvním místě zřizovány za účelem rekreace veřejnosti, případně z důvodu ochrany nejrůznějších hodnot (zejména kulturních a historicko-archeologických).⁶⁴ V izraelském pojetí tak jsou do této kategorie ZCHÚ zařazena relaxační místa v přírodě například rekreační centrum NP Maajan Charod s možností koupání v pramenech říčky Charod, kempigová osada NP Churšat či termální lázně NP Gan Hašloša. Další typické příklady izraelských NP představují významné kulturní památky zpřístupněné veřejnosti například pevnosti na skalních výběžcích⁶⁵, synagogy a jejich mosaiková výzdoba,⁶⁶ antická divadla a jiné pozoruhodnosti znovuobjevených sídel starověké Palestiny.⁶⁷

Z pohledu ochrany biodiverzity lze v některých případech hovořit i o environmentálně založeném hledisku ochrany. Pokud se v lokalitě národního parku zároveň nalézá cenná fauna či flóra (stanoviště vzácných druhů rostlin a živočichů), je v rámci zvláště chráněného území také chráněna.⁶⁸ V případech, kdy je přírodní bohatství lokality natolik vzácné, bývají v těsné blízkosti vyhlášeny obě kategorie ZCHÚ (národní park a přírodní rezervace).⁶⁹ Zároveň tím není dotčeno ustanovení 24 NPNRL-1998, které stanoví, že oblast vyhlášená za národní park nemůže být prohlášena přírodní rezervací, místem národního významu ani vojenským památníkem et vice versa.⁷⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že označení národní park je v Izraeli používáno pro ochranu jiných typů území, než je v mezinárodním srovnání obvyklé. Izraelské národní parky svou povahou více odpovídají kategorii V klasifikace IUCN (chráněná krajina, resp. mořská oblast). Pojmenování a charakteristika této kategorie

pro dané území charakteristických, která zároveň dávají možnost pro realizaci duchovních, vědeckých, výchovných, rekreačních a návštěvních cílů, environmentálně a kulturně slučitelných s cíli ochrany území.

⁶³ Další definiční odlišnost mezi kategorií národního parku IUCN a izraelskými NP lze spatřovat v možnosti „umělého rozvoje“ zvláště chráněného území. Příkladem takového rozvoje může být propojení dvou pobřežních ZCHÚ (PR Roš Hanikra a NP Achziv) podzemním tunelem sloužícím pro transport návštěvníků či lanová dráha na pevnost Masada.

⁶⁴ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 145.

⁶⁵ Například pouštní pevnost Masada v blízkosti Mrtvého moře.

⁶⁶ Středobodem celého chráněného území jsou synagogy v národních parcích Baram či Bejt Alfa.

⁶⁷ Kupříkladu kenaánské starověké město Megido, římský přístav Caesarea při pobřeží Středozemního moře.

⁶⁸ Příklady takových zvláště chráněných území jsou NP Cippori, NP Roš Hanikra.

⁶⁹ Například NP a PR Hora Tabor či archeologické naleziště osady Jodfat, které těsně přiléhá k PR Hora Acmon [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<https://amudanan.co.il/>>.

⁷⁰ Ust. 24 NPNRL-1998.

ZCHÚ zůstala více než padesát let v nezměněné podobě, a proto je již v izraelském právním řádu a taktéž ve společenském povědomí pevně zakotvena.⁷¹

3.2. Přírodní rezervace (PR)

Přírodní rezervace (*Nature Reserve*, hebr. שמורת טבע, *Šmurat teva*) je v NPNRL-1998 definována jako „oblast, ve které jsou (pro vědu či vzdělávání zajímavá) zvířata, rostliny, neživé věci, půda, jeskyně, voda nebo krajina chráněny od nežádoucích změn v jejich výskytu, v jejich biologickém složení nebo v jejich vývojových procesech“. Stejně tak jako v případě národních parků je potřebným definičním znakem samotné prohlášení území za přírodní rezervaci ministrem vnitra na základě ustanovení 22.⁷²

Tato kategorie zvláště chráněných území je v NPNRL-1998 charakterizována velmi obecně. Přírodní rezervaci je možné vyhlásit v typově rozmanitých lokalitách, a proto je obtížné přiřadit k izraelským PR konkrétní kategorii IUCN. V rámci srovnání s klasifikací Světového svazu ochrany přírody je možné uvažovat o několika kategoriích IUCN (Ia, Ib, II, III, IV). Nejvíce se charakteristika izraelských přírodních rezervací podobá kategorii IV (území pro péči o stanoviště/druhy), jejíž hlavním cílem je udržovat, chránit a obnovovat populace konkrétních druhů a případně určitá stanoviště.⁷³ Příkladem takového typu ZCHÚ je již zmiňovaná přírodní rezervace Chula, stalaktitové jeskyně Mearat Hanetifim či rezervace u pramene říčky Dan,⁷⁴ na jejichž území lze nalézt řadu kriticky ohrožených rostlin a živočichů i několik endemických druhů.⁷⁵ Specifickou skupinu PR představují mořské rezervace, jejichž cílem je ochrana mořské fauny a flory včetně korálových útesů.⁷⁶

Výjimečným případem je přírodní rezervace Hora Karmel o rozloze 266 km², která byla v roce 1996 prohlášena biosférickou rezervací v rámci programu Člověk a biosféra UNESCO.⁷⁷ V izraelském měřítku se jedná o velmi rozsáhlou a zároveň ucelenou oblast, která je součástí lesnatého pohoří Karmel. Z hlediska kategoriza-

⁷¹ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 166.

⁷² Ust. 1 NPNRL-1998.

⁷³ Podle WDPA je zařazeno do kategorie IV více než sto přírodních rezervací v Izraeli [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <https://protectedplanet.net/search?country=Israel&iucn_category=IV&main=country>.

⁷⁴ Pramen Dan je největším krasovým pramenem na Blízkém východě a zároveň představuje významný přítok řeky Jordán [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<https://www.parks.org.il/en/reserve-park/tel-dan-nature-reserve/>>.

⁷⁵ Blíže o fauně a flóře izraelských přírodních rezervací viz: BÖHNISCH, R.: *Ochrana přírody v Izraeli*, in: *Ochrana přírody* č. 5/2011, str. 30-32.

⁷⁶ Korálová pláž v Ejlatu a na ni navazující dvě mořské přírodní rezervace nebo přírodní rezervace Jam Dor Habonim při pobřeží Středozemního moře.

⁷⁷ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 146.

ce IUCN lze toto území přirovnat ke kategorii II (národní park), neboť hlavním cílem ZCHÚ je ochrana rozsáhlého přírodního území a velkoplošně probíhajících ekologických procesů. Do budoucna je naplánováno vyhlášení několika dalších biosférických rezervací.⁷⁸

Jedním z problematických aspektů přírodních rezervací Izraele z pohledu ochrany biodiverzity je jejich velmi rozkolísaná rozloha. Až na některé výjimky se rozloha PR odlišuje podle povahy jednotlivých regionů země. Pro centrální a severní části země jsou charakteristická spíše rozlohou drobná území, která v některých případech nepřesáhnou několik km².⁷⁹ Spolu s neexistencí právního zakotvení ochranných pásem ZCHÚ se pak mohou takové přírodní rezervace jevit jako poměrně zranitelné ostrůvky přírody. Na jihu země, v oblasti pouště Negev, jsou naopak vyhlášována rozlohou největší přírodní rezervace v Izraeli.⁸⁰ V této části země, která se vyznačuje velmi nízkou hustotou zalidnění, lze nalézt PR přesahující 500 km².⁸¹

4. Právní nástroje ochrany izraelských ZCHÚ

4.1 Administrativní nástroje

Typický příklad administrativního nástroje představují správní akty tzv. **povolení** k činnostem vydávané správním orgánem. Oprávněným orgánem je Úřad pro ochranu přírody a národních parků (INPA), který uděluje povolení k činnostem vypočteným v ustanovení 30 a), b) NPNRL-1998. Jedná se o následující případy. Bez povolení INPA nemůže být schválen návrh na vyhlášení NP/PR, prováděná v ZCHÚ činnost podmíněná povolením podle zákona o územním plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law, 1965*) ani jiná činnost upravená v nařízeních navazujících na NPNRL-1998.⁸² INPA je dále oprávněna udělit povolení k činnosti, která napravuje způsobenou škodu (*damage*, hebr. פג'י'ה, *Pgija*) v NP/PR či směřuje k obnovení NP/PR do původního stavu.⁸³ Pro konkrétní chráněná území není v Izraeli obvyklé stanovovat žádné specifické zákazy ekvivalentní bližším ochranným podmínkám aplikovaným dle ZOPK.

⁷⁸ Mezi navrhovanými lokalitami je i přeshraniční biosférická rezervace v oblasti negevské pouště se sousedním jordánským královstvím. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 198.

⁷⁹ V těchto oblastech se nachází pouze 12 % z celkové rozlohy izraelských ZCHÚ.

⁸⁰ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op.cit., str. 27,129.

⁸¹ Například PR Macuk Hacinim či PR Hora Negev [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<https://protectedplanet.net/>>.

⁸² Příklad takového právního předpisu představují nařízení pro PR skládající se z obecně formulovaných zákazů činnosti (*Nature Reserves Regulations – Order and Conduct*). Pouze výjimečně stanoví určitá omezení chování pro konkrétní chráněná území (např. zákaz kouření).

⁸³ Ust. 30 odstavec b) NPNRL-1998.

Prostředkem ochrany je taktéž zákonem stanovený **zákaz** některých činností, který platí pro všechna zvláště chráněná území stejné kategorie. Ustanovení 30 NPNRL-1998 stanoví, že nikdo nesmí učinit taková opatření, které způsobí či by mohly NP/PR způsobit škodu (*to constitute damage*). Způsobení škody NPNRL-1998 definuje taxativním výčtem činností, z nichž je oprávněn udělit v písemné podobě výjimku ředitel INPA.⁸⁴ Specifickým institutem je zákaz vjezdu motorových vozidel do stanovených chráněných oblastí (nejenom vyhlášených ZCHÚ, nýbrž i plánovaných ZCHÚ či lokalit v okolí vodního zdroje), které stanoví ministr ochrany životního prostředí (po konzultaci s ministrem dopravy) nařízením za účelem ochrany chráněného bohatství (*protected asset*, hebr. ערך מוגן, *Erech mugan*).⁸⁵

Další nástroje ochrany představují **povolení k činnostem vydávané správním orgánem**. V NPNRL-1998 jsou tyto preventivní prostředky ochrany ZCHÚ předmětem ustanovení, která opravňují ředitele INPA vydat písemný příkaz směřující k předcházení vzniku škody (*prevention of damage order*, hebr. מניעת פגיעה צו, *Cav mniat pgija*) či ukončení škodné činnosti (*cessation of damage order*, hebr. צו הפסקת פגיעה, *Cav hafsakat pgija*). Škoda v těchto případech vzniká v souvislosti s porušením zákazů vypočtených v ustanovení 30 d) NPNRL-1998, nevydáním písemného povolení k činnosti, nebo nejednáním v souladu s takovým povolením.⁸⁶ Platnost příkazů činí zásadně 30 dní od jejich vydání.⁸⁷ Na nejednání v souladu s vydaným příkazem navazují nástroje právní odpovědnosti trestněprávního charakteru (subjektu hrozí až dvouletý trest odnětí svobody).⁸⁸

Závažným limitem izraelského systému zvláštní územní ochrany přírody je činnost armády, která má pro izraelskou společnost velmi strategické postavení. Ustanovení 23 NPNRL-1998 stanoví, že ve vojenských oblastech (*military area*, hebr. שטח צבאי, *Šetach cvai*)⁸⁹ se **zákazy a omezení** NPNRL-1998 a navazujících právních předpisů neaplikují na jakékoli armádní složky obrany státu (*Israel Defence Forces, IDF*). V praxi INPA vždy pracuje spolu s armádními složkami

⁸⁴ Ust. 30 odstavec d) NPNRL-1998.

⁸⁵ Ust. 36a,b NPNRL-1998.

⁸⁶ Ust. 54 NPNRL-1998.

⁸⁷ Ust. 56 NPNRL-1998.

⁸⁸ Ust. 57 odstavec c) NPNRL-1998.

⁸⁹ Vojenskou oblastí je lokalita v držení IDF nebo v držení jiné armádní složky schválené ministrem obrany (*Minister of Defence*) či lokalita sloužící těmto armádním složkám jako výcviková oblast. Současně musí být vojenská oblast vyhlášena se souhlasem ministra obrany. Ust. 1 NPNRL-1998.

na vytvoření kompromisního řešení správy ZCHÚ.⁹⁰ Mnohá území jsou však stranou zájmu armádních složek a je jim poskytnuta plná ochrana dle NPNRL-1998.⁹¹

4.2 Koncepční nástroje

Základní koncepční dokumenty (přijímané izraelskou vládou a zabývající se na celostátní úrovni územním rozvojem a výstavbou) jsou v Izraeli označovány jako Národní směrné plány (*National Outline Plan*, hebr. תוכנית מתאר ארצית, *Tochnit mitar arcit*). Předmětné oblasti se týkají Národní směrný plán pro národní parky a přírodní rezervace⁹² (*National Outline Plan for National Parks and Nature Reserves, Nr. 8*, dále jen „NOP-8“⁹³) a Národní směrný plán pro lesy a zalesňování⁹³ (*National Outline Plan for Forests and Afforestation, Nr. 22*), přičemž prvně zmíněnému náleží v této problematice zásadní postavení.⁹⁴

Izraelská vláda přijala NOP-8 podle návrhu Národní rady pro územní plánování (*National Planning Council*) v roce 1981. Hlavním cílem koncepčního dokumentu je stanovení konkrétních lokalit určených k vyhlášení dle NPNRL-1998, přičemž seznamy lokalit jsou rozděleny do šesti částí dle administrativního členění Izraele.⁹⁵ NOP-8 také obsahuje definice jednotlivých fází vyhlášení zvláště chráněných území a kromě NP a PR je zde charakterizována krajinná rezervace (*landscape reserve*, hebr. שמורת נוף, *Šmurat nuf*).⁹⁶ V další desítku ustanovení NOP-8 upravuje například vyznačování hranic ZCHÚ, podmínky umísťování liniových staveb na území ZCHÚ či podmínky umísťování staveb v národních parcích.⁹⁷ Na NOP-8 navazují regionální a místní plánovací dokumenty vydávané na základě zákona o územním plánování a právu stavebním, avšak na úrovni jednotlivých zvláště chráněných území není NPNRL-1998 ani literaturou uváděn žádný koncepční nástroj ochrany (obdoba plánů péče, resp. zásad péče o NP dle zákona o ochraně přírody).

⁹⁰ Kompromisní řešení je například aplikováno v PR Jaar Jehudija, jehož území se z části nachází na území vojenské oblasti [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <<https://www.parks.org.il/en/reserve-park/yehudiya-forest-nature-reserve/>>.

⁹¹ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel, op. cit., str. 179-180.

⁹² Dostupný v hebrejském jazyce z WWW: <<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/OpenSpaces/OpenSpacesPolicy/Pages/NOP.aspx>> [cit. 24. 3. 2019].

⁹³ Blíže o NOP-22 včetně překladu dokumentu do anglického jazyka viz KAPLAN, M.: National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011.

⁹⁴ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, op. cit., str. 141.

⁹⁵ LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel, op. cit., str. 130.

⁹⁶ Krajinná rezervace není součástí kategorizace podle NPNRL-1998.

⁹⁷ Ust. 3, 9 a 11 NOP-8.

4.3 Nástroje právní odpovědnosti

Nástroje právní odpovědnosti mají významné a do velké míry nenahraditelné postavení v každém právním systému, neboť jsou jejich prostřednictvím vynucovány ostatní typy prostředků ochrany, resp. ostatní právní normy. V oboru zvláštní územní ochrany přírody se v Izraeli uplatňují instituty jak odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, tak nástroje delikttní odpovědnosti, a to v rámci několika právních předpisů.

Soukromoprávní větev odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, tedy odpovědnost k náhradě škody, je upravena v zákoně o občanském právu delikttním (*Civil Wrongs Ordinance, 1968*).⁹⁸ V případě ztráty na životním prostředí lze podat žalobu prostřednictvím ustanovení o škodě (*damage, nuisance*, hebr. פגיעה, *Pgija*). Zákon rozlišuje dva typy škody, škodu veřejnou a soukromou.⁹⁹ Žalobu na náhradu jak soukromé, tak veřejné škody může podat pouze přímo dotčený jednotlivec. V souvislosti se způsobením veřejné škody je k podání žaloby dále oprávněn izraelský státní zástupce.¹⁰⁰ Ustanovení zákona o občanském právu delikttním neumožňují podání žaloby na náhradu škody jinými subjekty (například nevládními neziskovými organizacemi).¹⁰¹

Základem delikttní odpovědnosti je hlava osmá NPNRL-1998 se subsidiární aplikací ustanovení trestního zákona (*Penal Law, 1977*) a zákona o trestním právu procesním (*Criminal Procedures Law, 1982*). Pro izraelské právo životního prostředí je charakteristické, že zvláštní část trestního práva hmotného je roztržena v jednotlivých speciálních zákonech.¹⁰² Tím je v předmětné oblasti NPNRL-1998, který stanoví druhy trestu, jejich výši případně další specifikaci skutkové podstaty trestného činu. Nejprísnejší trest (trest odnětí svobody v délce tří let) hrozí tomu, kdo poruší vypočtená ustanovení stanovující zákazy činností v ZCHÚ a způsobí vážnou a nenávratnou škodu.¹⁰³

Administrativně-právní odpovědnost je v NPNRL-1998 upravena pouze okrajově, specifickým institutem přeměny trestní odpovědnosti na správní. Ministr ochrany životního prostředí je oprávněn prostřednictvím příkazu (*order*, hebr. צו,

⁹⁸ Dle dostupné literatury izraelské právo nezná institut odpovědnosti za ekologickou újmu. Za částečně ekvivalentní úpravu lze považovat institut žaloby na náhradu škody ze strany státu (resp. státního zástupce), kdy i stát může jako oprávněný subjekt u soudu uplatnit způsobení veřejné škody.

⁹⁹ Hebrejský termín *pgija* je možné přeložit několika způsoby v závislosti na obsahových konotacích výrazu. Například překládaný termín „soukromá škoda“ svým obsahem spíše odpovídá českému výrazu obtěžování či rušení vlastnického práva (*nuisance*) v rámci sousedských práv (§ 1012 a násl. občanského zákoníku, č. 89/2012 Sb.).

¹⁰⁰ Ust. 42 až 44.

¹⁰¹ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op. cit., str. 149.

¹⁰² Tamtéž str. 155-158.

¹⁰³ Ust. 57 NPNRL-1998.

Cav) publikovaným v izraelském úředním věstníku (*the Records*) určit, která ustanovení o přečinech (*an offense*, hebr. עברה, *Avera*) dle NPNRL-1998 budou považovaná za přestupky (*a petty offense*, hebr. עבירת קנס, *Avirat kanas*) a postihovaná tak pouze pokutou.¹⁰⁴

4.4 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje, označované také za nástroje nepřímého působení, jsou v oblasti zvláštní územní ochrany přírody aplikovány prostřednictvím poplatků za vstup do ZCHÚ. Ministr ochrany životního prostředí je podle NPNRL-1998 oprávněn stanovit nařízením poplatky za vstup do NP/PR, jeho výši a výjimky pro určité skupiny návštěvníků.¹⁰⁵ NPNRL-1998 dále stanoví, že výnosy z těchto vstupních poplatků jsou příjmem INPA a jsou účelově vázány na opětovné investování do téže chráněné lokality.¹⁰⁶

Téma poplatků za vstup bylo vnímáno velmi kontroverzně už při samotném legislativním procesu přijímání NPNRL-1963. Někteří poslanci izraelského parlamentu považovali vybírání vstupného do ZCHÚ za nedemokratické. Jejich odpůrci argumentovali tím, že veřejnost více ocení vstup do chráněného území, pokud za něj zaplatí. Výsledný NPNRL-1963 žádná ustanovení o poplatcích za vstup neobsahoval. Na počátku 70. let byly zavedeny vstupní poplatky v prvních dvou ZCHÚ.¹⁰⁷ Přestože je v současnosti zpoplatněn vstup do přibližně padesáti izraelských chráněných území ve správě INPA,¹⁰⁸ počet návštěvníků má stále vzestupnou tendenci. Z důvodu prevence nadměrného tlaku návštěvníků na chráněné přírodní prostředí je v některých rezervacích regulován počet návštěvníků,¹⁰⁹ jako například v PR Ejlatská korálová pláž z důvodu ochrany cenného biotopu korálového útesu.¹¹⁰

5. Státní správa zvláště chráněných území

Na vládní úrovni vykonává v Izraeli obecnou státní správu v oboru ochrany životního prostředí několik ministerstev. Převážná část působnosti náleží **Ministerstvu ochrany životního prostředí** (*Ministry of Environmental Protection*, hebr. להגנת הסביבה המשרד, *Hamisrad lehaganat hasviva*, dále jen „Ministerstvo“), které bylo vytvořeno v roce 1988 a jeho organizačním základem se stal Úřad

¹⁰⁴ Ust. 57a NPNRL-1998.

¹⁰⁵ Nařízení z roku 1998 rozděluje ZCHÚ na čtyři skupiny a pro ně stanoví výši poplatku za vstup. Poplatek za vstup vybraný v ZCHÚ má být použit pro účely správy daného ZCHÚ.

¹⁰⁶ Ust. 9 NPNRL-1998.

¹⁰⁷ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*, op. cit., str. 184.

¹⁰⁸ Dle písemné konzultace s Dr. Simonem Nemptzovem (INPA) z března 2019.

¹⁰⁹ OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, op. cit., str. 144-145.

¹¹⁰ Blíže viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 135-143.

pro ochranu životního prostředí (*Environmental Protection Service*, hebr. הסביבה הרשות לשמירת איכות, *Harašut lešmirat ejchut hasviva*). Úřad, literaturou považovaný za předchůdce Ministerstva, vznikl na počátku sedmdesátých let jako součást Úřadu předsedy vlády za účelem koordinace vládních aktivit v oblasti environmentální politiky.¹¹¹

Ministerstvo ochrany životního prostředí, které lze označit za ústřední orgán státní správy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody, vykovává své kompetence na třech úrovních, a to na úrovni celostátní, regionální a místní. Na **celostátní úrovni** Ministerstvo (kromě legislativní činnosti) vypracovává národní strategické plány a určuje hlavní směry environmentální politiky. Zároveň Ministerstvo působí v rámci šesti **regionálních pracovišť**, která mohou uplatňovat svůj vliv v rámci procesů územního plánování a dále jsou oprávněna podmiňovat získání podnikatelského oprávnění splněním environmentálních požadavků. Regionální pracoviště jsou také odpovědná za činnost odborů životního prostředí (*environmental units*), které na **místní úrovni** aplikují vládní environmentální politiku.¹¹²

I po vzniku Ministerstva zůstala řada kompetencí z důvodu jejich úzkého věcného propojení v gesci jiných ministerstev¹¹³, zejména ministerstva zemědělství a místního rozvoje (eroze půdy), ministerstva národní infrastruktury (vodní zdroje) a ministerstva zdraví. Specifické postavení náleží **Ministerstvu vnitra**, kterému byly ponechány velmi významné kompetence týkající se celé řady environmentálních otázek (včetně zvláštní územní ochrany přírody).¹¹⁴ Ministerstvo vnitra vykonává dohled nad místními úřady a výkonem jejich přenesené působnosti.¹¹⁵ Dále je ministerstvo ústředním orgánem státní správy v oblasti územně plánovacího procesu, který je úzce navázán na systém zvláštní územní ochrany přírody v Izraeli.¹¹⁶

Na místní úrovni náleží obecná státní správa tzv. **místním úřadům/vládám** (*local authorities/governments*, hebr. רשות מקומית, *Rašut mekomit*), kterých se v Izraeli nachází přes tři sta. Systém izraelské místní samosprávy dělí místní vlády do tří kategorií.¹¹⁷ Nejpočetnější skupinu představují obecní rady (*local councils*,

¹¹¹ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op. cit., str. 28, 38-39.

¹¹² Odbory životního prostředí jsou založeny v organizačním rámci více než 50 místních úřadů. GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 11-13.

¹¹³ Blíže viz CHOSHEN, E., LASTER, R.: *Environment, Administration, and Law in Israel. Government Ministries (Part III)*. Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005.

¹¹⁴ Blíže viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 251-252.

¹¹⁵ Ministr vnitra například rozhoduje o kategorizaci jednotlivých obcí či společenství obcí do správních celků a tím významně ovlivňuje postavení místních úřadů a jejich kompetence.

¹¹⁶ Bez předchozího souhlasu správních orgánů územního plánování není ministr vnitra oprávněn vyhlásit žádné zvláště chráněné území. LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op. cit., str. 128, 143-144.

¹¹⁷ O rozdělení místních úřadů do jednotlivých kategorií rozhoduje ministr vnitra [cit. 24. 3. 2019].

hebr. מקומיות מועצות, *Moacot mekomiot*) fungující v menších izraelských městech.¹¹⁸ Městské rady (*municipal councils*, hebr. מועצות עירוניות, *Moacot ironiot*) jsou zřizovány ve městech obvykle nad 20 tisíc obyvatel. Regionální rady (*regional councils*, hebr. מועצות אזוריות, *Moacot azoriot*) sdružují větší množství venkovských sídel (většinou kibuců a mošavů),¹¹⁹ které nedosahují velikosti pro zřízení obecní rady. V přenesené působnosti se tyto úřady zabývají ochranou životního prostředí na místní úrovni včetně otázek zvláštní územní ochrany přírody.

Speciální státní správu v předmětné oblasti dále vykonává **sedm vládních organizací**, za jejichž činnost odpovídá Ministerstvo ochrany životního prostředí. Mezi tyto vládní korporace patří **Úřad pro ochranu přírody a národních parků** (INPA), který vznikl v dubnu 1998 sloučením dvou oddělených správních úřadů.¹²⁰ Právní základ existence IPNA vyplývá přímo z ustanovení NPNRL-1998. Úřad pro ochranu přírody a národních parků je veřejnoprávní korporací se sídlem v Jeruzalémě a náleží mu status kontrolního orgánu dle zákona o státních kontrolech (*State Comptroller Law, 1958*).¹²¹

NPNRL-1998 stanoví působnost INPA definováním velice obecných a široce pojatých cílů správního orgánu.¹²² Mezi činnosti INPA výslovně náleží přijímání opatření k ochraně a obnově přírodního bohatství, krajiny a kulturního dědictví, poskytování služeb návštěvníkům ZCHÚ a přijímání finančních prostředků (darů, dotací).¹²³ INPA se velkou měrou podílí na vynucování právních předpisů (včetně přijímání preventivních opatření) ve ZCHÚ, příp. v oblasti obchodu s chráněnými druhy rostlin a živočichů, rybolovu a myslivosti.¹²⁴

NPNRL-1998 stanoví dva vnitřní orgány INPA a kazuistickým způsobem popisuje strukturu jejich členství i působnost. Postavení nejvyššího orgánu náleží **valnému shromáždění** (*The Authority's General Assembly*, hebr. והגנים הלאומיים, *Meliat harašut lešmirat hateva ve haganim haleumiim*), které se skládá z devatenácti členů¹²⁵ jmenovaných vládou státu Izrael na funkční

Dostupné z WWW: <https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/LocalAuthorities_eng.htm>.

¹¹⁸ Počet obyvatel těchto měst nepřesáhne 20 tisíc.

¹¹⁹ Blíže viz GELPE, M.: *The Israeli Legal System*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, str. 462-464.

¹²⁰ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 144.

¹²¹ Ust. 3, 4 a 5 NPNRL-1998.

¹²² Jde např. o nacházení vhodných lokalit pro vyhlášení PR/NP, plánování a prosazování vyhlášení PR/NP, vyhlášení, udržování a vylepšování ZCHÚ, vzdělávací činnost. Ust. 6 NPNRL-1998.

¹²³ Ust. 7 NPNRL-1998.

¹²⁴ OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, op. cit., str. 51.

¹²⁵ Mezi členy valného shromáždění jsou jmenováni zástupci vlády, vědeckých organizací se zaměřením na přírodní vědy a ochranu přírody, zástupci veřejnosti a Unie místních úřadů (*the Union of Local Authorities in Israel*) či organizace regionálních úřadů (*the Regional Councils Organization in Israel*).

období čtyř let.¹²⁶ Shromáždění nastiňuje hlavní činnosti INPA, určuje pracovní plány, schvaluje rozpočet INPA a dále vydává pokyny řediteli INPA (*the Director of the Authority*, hebr. מנהל הרשות, *Menahel harašut*).¹²⁷ Druhý vnitřní orgán INPA představuje **Rada národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu**, jejíž 26 členů na základě návrhu ministra ochrany životního prostředí jmenuje vláda.¹²⁸ Nejvýznamnější pravomocí Rady je oprávnění k vydání stanoviska ke každému návrhu na vyhlášení ZCHÚ.¹²⁹

Svou roli v izraelské zvláštní územní ochraně přírody hrají též fyzické osoby v postavení inspektorů přírody, které jmenuje ředitel INPA z řad zaměstnanců INPA a jejichž hlavní funkcí je kontrola dodržování právních předpisů v každodenní praxi.¹³⁰ Inspektorům náleží oprávnění k zatčení či prohledání osoby, k zabavení věcí a k následnému vyšetřování.¹³¹

6. Srovnání s českou právní úpravou

Pokud jde o srovnání s odpovídající českou právní úpravou (se zákonem o ochraně přírody a krajiny), hlavní odlišností jsou odchylné modely samotných právních předpisů. Zatímco české právo vychází z komplexně pojatého zákona upravujícího obecnou a zvláštní ochranu přírody a krajiny, v izraelském prostředí vznikl zákon o zvláště chráněných územích (zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících), jejichž účelem je ochrana širšího spektra hodnot, včetně historicko-archeologických a kulturních.

K zajišťování ochrany přírodních statků slouží primárně jen jediná izraelská kategorie, a to přírodní rezervace. Vzhledem k předmětu ochrany ji lze nejbližší přirovnat k maloplošným kategoriím českých ZCHÚ (NPR, NPP, PR, PP). Avšak i v rámci izraelské kategorie přírodní rezervace se jednotlivé lokality natolik odlišují, že obecně pojaté srovnání je velmi obtížné. V některých případech lze například v Izraeli nalézt přírodní rezervace svou rozlohou ekvivalentní velkoplošným zvláště chráněným územím v ČR (např. přírodní rezervace v oblasti pouště Negev).

Shodné prvky komparovaných právních úprav představují základní prostředky ochrany zvláště chráněných území, navazující na samotné zřizování a katego-

¹²⁶ Ust. 13, 15, 16 NPNRL-1998.

¹²⁷ Ust. 14, 18 NPNRL-1998.

¹²⁸ Rada je tvořena zejména zástupci vlády, odborníků na ochranu přírody a biodiverzity, zástupci místních úřadů a regionálních rad, zástupci veřejnosti, zástupcem Židovského národního fondu a Pozemkového úřadu státu Izrael (*Israel Land Authority*). Blíže viz LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*, op. cit., str. 139-140.

¹²⁹ Ust. 2, 22 NPNRL-1998. Blíže viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*, op. cit., str. 144.

¹³⁰ Uchazeči musí vykonat odpovídající školení a zároveň izraelská Policie nevydává k jejich jmenování negativní stanovisko (hlavně z důvodů veřejné bezpečnosti).

¹³¹ Ust. 58, 59 NPNRL-1998.

rizaci ZCHŮ. Primárně jsou jimi v článku popsány administrativně-právní nástroje ochrany, například dle izraelského NPNRL-1998 stanovení zákazů určitého chování (ekvivalentní základním ochranným podmínkám dle ZOPK) jako systému relativních zákazů s platností na území veškerých ZCHŮ stejné kategorie. Rámcově shodné postavení také zauímají klasické a pro právo nenahraditelné nástroje právní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí (resp. za škodu) a odpovědnosti deliktů.

V jiných oblastech zvláštní územní ochrany spíše převažují odlišnosti a některé instituty nejsou v izraelské právní úpravě obsaženy vůbec, což může být v určitých případech (tzv. smluvní ochrana území či omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu) vysvětleno odlišným systémem izraelského práva (pojetí vlastnictví půdy). V jiných situacích lze nezakotvení právní úpravy považovat za její nedostatek a v rámci úvah *de lege ferenda* za možné doporučení ke zdokonalení izraelského systému zvláštní územní ochrany. Jde například o institut ochranných pásem jako ochrany území před rušivými vlivy okolí, neexistence veřejného seznamu ekvivalentnímu ÚSOP, zavedení koncepčních dokumentů ochrany pro jednotlivá izraelská ZCHŮ.

Přístup k ochraně přírody a krajiny se nejvíce odlišuje významným postavením izraelské armády, jejíž funkčnost a bojovnost je pro stát Izrael životně důležitá. Proto veškeré zákazy činností a jiná omezení dle tamního zákona o národních parcích a přírodních rezervacích se na činnosti armádních složek neaplikují. Zákon o ochraně přírody a krajiny sice upravuje omezení aplikace taxativně vypočtených ustanovení ZOPK (ve vojenských újezdech), avšak žádné z nich se netýká oblasti zvláštní územní ochrany přírody. Rozdílnost právních úprav v tomto aspektu přisuzují naprosto odlišnému mezinárodněprávnímu postavení České republiky jako státu ve „středě Evropy“ a Izraele, židovskému státu na Blízkém východě.

Ačkoliv lze při komparaci s českou právní úpravou nalézt v izraelském systému zvláštní územní ochrany přírody řadu odlišností, smysl a účel jejich aplikace zůstává stejný. Napříč právními úpravami či celými kontinenty světa je základním smyslem zřízení zvláště chráněných území ochrana přírodních stanovišť, přirozených ekosystémů (a zároveň též jednotlivých složek životního prostředí) a tím zajištění co nejvyššího stupně biologické rozmanitosti nejenom současným, ale zejména budoucím generacím.¹³²

¹³² Poznámka redakce: článek JUDr. Kateřiny Šichmanové vychází z diplomové práce, která zvítězila v 23.ročníku soutěže o Cenu Josefa Vavrouška (2018). Autorka je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy, vedoucím diplomové práce byl doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.“

Výběr z použité literatury a dalších zdrojů

BÖHNISCH, R.: Ochrana přírody v Izraeli, in: Ochrana přírody č. 5/2011, str. 30-32.

Central Bureau of Statistics: Environment Data Compendium. Israel, Central Bureau of Statistics, Jerusalem 2006.

ČEJKA, M.: Izrael a Palestina. Minulost, současnost a směřování blízkovýchodního konfliktu. Brno: Barrister & Principal, 2010.

GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002.

GELPE, M.: The Israeli Legal System. Durham: Carolina Academic Press, 2013.

CHOSHEN, E., LASTER, R.: Environment, Administration, and Law in Israel. Government Ministries (Part III). Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005.

IUCN: Solutions in focus, Transboundary protected area solutions, IUCN, Gland 2016 [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-081.pdf>

KAPLAN, M.: National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011.

KRUPP, M.: Dějiny státu Izrael. Praha: Vyšehrad, 2013.

LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015.

OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011 [cit. 24. 3. 2019]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/environment/ocd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

OLSVIG-WHITTAKER, L., ORON, T., KAPLAN, D., HASSAN, G.: Conservation of Mediterranean wetlands: Israel's two „Ramsar“ sites, En Afeq and Hula Natura Reserves, in: Israel Journal of Plant Sciences č. 53/2005, str. 253-259.

SCHORR, D.: Forest Law in the Palestine Mandate. Colonial Conservation in a Unique Context, Tel Aviv University, Faculty of Law 2014.

TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002.

TALITMAN, D., TAL, A., BRENNER, Sh.: The devil is in the details, increasing international law's influence on domestic environmental performance. The case of-

srael and the Mediterranean sea, in: N.Y.U. Environmental Law Journal, č. 11/2003, str. 414-478.

Zpráva Herberta Samuela, vysokého komisaře pro mandátní Palestinu ze dne 31. 7. 1921 [cit. 24. 3. 2019]. <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/udc.htm>

LEGAL REGULATION OF SPECIAL TERRITORIAL CONSERVATION OF NATURE IN THE STATE OF ISRAEL

Abstract

This article deals with the analysis of the legal regulation of special territorial nature protection in the State of Israel and its main aim is to provide an overview of the legal regimes pertaining to special territorial nature protection in this country, to confront different legal institutes and thus draw attention to some problematic aspects of the present law. The article is divided into 6 parts.

The first part briefly introduces the historical development of establishing specially protected areas and also describes former legal regimes of the special territorial nature protection. Since national and international legal regulation in this field are closely connected, the thesis emphasises the most important international treaties in the sphere of special territorial nature conservation. The third part is concerned with classifications of the specially protected areas in the State of Israel and the process of their establishment. The fourth part analyses legal instruments concerning the protection of the specially protected areas, especially the administrative, conceptual, and economic instruments and the regulation of legal liability. The system of administrative authorities in the field of special territorial conservation of nature is examined in the fifth part of the article. The conclusion, or the sixth chapter, is concerned with the evaluation of parallel and different features of Czech and Israeli legal regulations and also provides proposals for constituent changes of the provisions in question.

Key words:

legal comparison, nature conservation, specially protected areas



**RAKOUSKÝ *UMWELTINFORMATIONSGESETZ*
POD DROBNOHLEDEM A VE SROVNÁNÍ
S ČESKOU PRÁVNÍ ÚPRAVOU –
– vybrané otázky**

Mgr. Jan Hak

1. Úvod

V předkládaném článku jsem se zaměřil na problematiku práva na přístup k informacím o životním prostředí, kterou se současně zabývám ve svojí disertační práci a v rámci aktuálně probíhajícího dvouletého grantového projektu na téma *Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy*. Těžiště mé pozornosti se v tomto příspěvku soustředí na rakouskou právní úpravu poskytování informací o životním prostředí obsaženou v zákoně č. 495/1993 Sb., známou pod označením *Umweltinformationsgesetz* (dále jen „UIG“).

Tento zákon bych rád rozebral stran následujících vybraných otázek – zakotvení problematiky v ústavním systému dané země a vztah „základního“ předpisu k dalším předpisům regulujícím přístup k environmentálním informacím, samotné vymezení pojmu informace o životním prostředí, problematika povinných subjektů ke zpřístupňování takových informací, pravidla pro přístup k informacím na žádost, důvody pro omezení takového přístupu a v poslední řadě charakteristika právní ochrany v případě, že informace z nějakého důvodu není poskytnuta podle představ žadatele. Nastíněnému cíli odpovídá i systematika článku. Stranou je z větší části ponecháno aktivní zpřístupňování určitých informací o životním prostředí povinnými subjekty, stejně jako otázky, které se nevztahují k jádru materie regulované tímto předpisem (př. vedení národního registru PRTR, ochrana v případě nebezpečí závažných havárií). S tím souvisí hlavní výzkumná otázka stran toho, zda a co je v rakouském právním řádu v návaznosti na UIG řešeno jinak a lépe než u nás, tudíž ohledně čeho bychom se mohli v budoucnosti inspirovat, ať už půjde o lepší promítnutí závazku ze sekundárního unijního práva, tak odlišná národní řešení určitých otázek.

Díky tomu má článek za cíl současně co nejužěji prolnout rakouský UIG a národní český zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“), a poukazovat na otázky, které řeší rozdílně, resp. jeden z předpisů je nějakým způsobem reguluje a druhý je pomíjí. Důraz budu klást vždy na rakouský právní předpis, tudíž nemusím zmínit nutně vše, co je upraveno odlišně ve vybraných oblastech jen v tuzemsku. Stanovená hypotéza je taková, že český předpis vyhoví požadavkům na efektivní přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí, nicméně by mohl být preciznější.

K zodpovězení stanovené otázky a ověření dané hypotézy musíme nutně vycházet i z příslušných norem mezinárodního, resp. unijního práva. V textu bude tak poukazováno zejména na unijní právo představované Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady č. 90/313/EHS, která je kompatibilní s textem hlavního mezinárodního dokumentu v této oblasti, Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (zkráceně tzv. Aarhuské úmluvy).¹ Příspěvek by měl také ověřit hypotézu, že národní zákonodárce v jednotlivých ustanoveních předpisů regulujících vybrané oblasti poskytování informací o životním prostředí moc volného prostoru nemá.

Neomezím se jen na texty samotných předpisů, ale důraz budu klást i na související rakouskou judikaturu, která je mnohdy využitelná i v tuzemsku. Její závěry mohou vhodně doplnit česká soudní rozhodnutí, vydaná přímo v návaznosti na InfZŽp, jichž existuje jen velmi málo. Některé důležité závěry vyplynou i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, resp. Soudního dvora Evropské unie. Pracuji také s rakouskou komentářovou a časopiseckou literaturou. V textu je využíván jak popis při představení pramenů práva, tak nutně srovnání (komparace) různých právních pramenů, z něhož vyplyne řada rozdílů mezi zkoumanými právními úpravami. U nich jsou pak analyzovány jejich dopady, jak pozitivní, tak negativní.

2. UIG v systému rakouského práva

Máme-li nějak charakterizovat rakouskou právní úpravu poskytování informací o životním prostředí, musíme si hned zpočátku uvědomit jeden stěžejní rozdíl oproti českému právnímu řádu, který vyvěrá už z rakouské spolkové ústavy č. 1/1930 Sb. (*Bundes-Verfassungsgesetz*, dále jen „B-VG“) a jako tenká červená nit se proplétá celým právním řádem tohoto státu. Jedná se o fakt, že Rakousko je spolkovou republikou a skládá se z devíti spolkových zemí, které požívají určitou míru autonomie. Jednotlivé země mají vlastní zákonodárné a výkonné orgány.² Rozlišení spolkových a zemských kompetencí nalezneme zejména v čl. 10 a násl. B-VG a je stěžejní i pro určení konkrétní regulace přístupu k informacím o životním prostředí, jak uvidíme dále.

V Rakousku nenalezneme na národní úrovni ekvivalent české Listiny základních práv a svobod a úpravu základních práv a svobod neobsahuje – na rozdíl od Německa – ani B-VG, která řeší především zakotvení ústavních orgánů, sys-

¹ Úmluva byla v České republice publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.

² To samé nelze říct o soudní soustavě, avšak s výjimkou zemských správních soudů.

tém a způsob rozdělení kompetencí v rámci rakouské veřejné správy, tudíž nezná samostatné právo na informace, ani právo na informace o životním prostředí. Nabízí se tak otázka, jakou podobu vlastně ústavní základy pro poskytování informací o životním prostředí v Rakousku mají? A existují vůbec? Ačkoli to nemusí být na první pohled zřejmé, má právo na informace o životním prostředí své místo i v ústavním systému Rakouska.

Roli základního lidskoprávního dokumentu v Rakousku totiž plní mezinárodní Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), která sice explicitně s právem na přístup k informacím (a to v jakékoli podobě, nejen pokud jde o environmentální informace) neoperuje, ale přesto z ní bylo vyvozeno. Význam má pro nás v tomto ohledu zejména právo na respektování soukromého a rodinného života obsažené v článku 8 EÚLP. V případě McGinley a Egan Evropský soud pro lidská práva dovedl, že pokud je vláda zapojena do nebezpečných aktivit, které by mohly mít skryté dopady na zdraví osob zúčastněných, musí existovat efektivní a přístupný proces, který jim umožní žádat veškeré relevantní informace v zájmu jejich ochrany (za předpokladu, že zde nepřeváží veřejný zájem na jejich neposkytnutí).³ Stejně tak bylo právo na dostatečné informace dovozeno z čl. 8 EÚLP ve věci Tatar pro případy ekologických havárií.⁴ Ponecháme-li stranou tyto mimořádné situace, dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že právo na přístup k informacím by se mohlo zakládat v některých případech i na čl. 10 EÚLP, regulujícím primárně svobodu projevu,⁵ který byl přitom v minulosti vykládán značně restriktivně.⁶ V daném případě Sdružení Jihočeské matky šlo sice o aplikaci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), ale obdobné závěry je možné učinit i v případě informací o životním prostředí. I v Rakousku tak lze dovést ústavní ochranu práva na přístup k informacím o životním prostředí, byť nelze mluvit o samostatném ústavně zaručeném právu na informace o životním prostředí⁷ jako v Česku.

³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. června 1998, *McGinley a Egan proti Spojenému království*, č. 10/1997/794/995-996, bod 101 [online]. coe.int [cit. 1. srpna 2019]. Dostupné na <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58175"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>.

⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. ledna 2009, *Tatar proti Rumunsku*, č. 67021/01, bod 122 [online]. coe.int [cit. 1. srpna 2019]. Dostupné na <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["846165"\],"itemid":\["001-90909"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>, bohužel toliko ve francouzštině.

⁵ MORÁVKOVÁ, Jitka. Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva k problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4, s. 214-218. Autorka pracuje s francouzským originálem rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. července 2006, *Sdružení Jihočeské matky proti České republice*, č. 19101/03.

⁶ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 1998, *Guerra a další proti Itálii*, č. 116/1996/735/932, bod 53 [online]. coe.int [cit. 1. srpna 2019]. Dostupné na <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58135"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>.

⁷ Srov. HAUER, Andreas. Die Umweltinformation im System der Rechtsordnung. In HAUER, Andreas

Nahlédneme-li do poměrně složitého systému rozdělení kompetencí v B-VG, zjistíme, že podle čl. 10 odst. 1 B-VG je zákonodárství i exekutiva spolkovou záležitostí zásadně mimo jiné v otázkách týkajících se živnostenského podnikání a průmyslu (bod 8), dopravy⁸ (bod 9), složek životního prostředí (př. hory, voda, lesy) a jadrových rozvodných sítí (bod 10) či veřejného zdraví a opatření k ochraně životního prostředí (zejména ve vztahu k ovzduší a nakládání s odpady, nicméně ne výlučně – srov. bod 12⁹). V čl. 11 odst. 1 B-VG nalezneme oblasti, u kterých je zákonodárství spolkovou záležitostí, avšak výkon exekutivy náleží spolkovým zemím – z hlediska životního prostředí bude mít zejm. význam část lodní dopravy (bod 6), posuzování vlivů záměrů, u kterých je třeba počítat s významnými dopady na životní prostředí, jakož i jejich povolování (bod 7), a subsidiární ochrana zvířat¹⁰ (bod 8). Stanovení pravidel správních procesů je pak ve většině případů kompetencí spolkovou, zatímco jejich realizace v praxi připadá jak orgánům Spolku, tak i orgánům spolkových zemí (srov. čl. 11 odst. 2 B-VG). Kromě toho B-VG zakotvuje podpůrně samostatnou oblast působení spolkových zemí v záležitostech, které nejsou výslovně přeneseny na Spolek (čl. 15 odst. 1 B-VG). B-VG akcentuje výslovně povinnost všech úřadů poskytovat informace v rámci své činnosti (čl. 20 odst. 4 B-VG).

Výše uvedené závěry ohledně aplikace EÚLP budou platné i v tuzemsku, nadto ovšem disponuje Česká republika svojí vlastní Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).¹¹ Čl. 35 odst. 2 české Listiny přiznává každému *právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*. Z ústavního pořádku tak výslovně plyne jednak právo na informace o stavu životního prostředí, jednak o stavu přírodních zdrojů. Životním prostředím je zde míněno životní prostředí jako celek. Nepochybně ale lze dovodit, že toto ustanovení Listiny garantuje i informace o vývoji životního prostředí, resp. o příčinách a důsledcích stavu životního prostředí [obsahově § 2 písm. a) bod 1 InfZŽp]. Má-li každý subjektivní veřejné právo na informace o životním prostředí jako celku, musí ho to zároveň opravňovat i k získání informací o jednotlivých složkách životního prostředí, které v souhrnu tento celek utvářejí. Ústavní garance se tak vztáhne i na ně [obsahově by šlo o informace spadající pod § 2 písm. a) bod 3 InfZŽp]. V poslední řadě půjde o informace o stavu (slovy InfZŽp využívání) přírodních zdrojů. Opět Listina garantuje i otázky s tím související, byť tak výslovně nestanoví (informace o důsled-

(Hrsg). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 25.

⁸ S výjimkou části lodní dopravy (srov. čl. 11 odst. 1 bod 6 B-VG).

⁹ Například topná zařízení spadají pod kompetenci jednotlivých zemí.

¹⁰ Výjimkou je ale právo myslivosti a rybářství.

¹¹ Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., součást ústavního pořádku České republiky.

cích využívání přírodních zdrojů na životní prostředí, jakož i údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost). Toto právo lze klasifikovat jako subjektivní individuální právo veřejnoprávní povahy.¹² Ústavně garantovaných informací o životním prostředí je možné se domáhat pouze v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny).

Nikoli všechny environmentální informace jsou tak ústavně garantovány na základě čl. 35 odst. 2 Listiny. Další informace o životním prostředí jsou řazeny do této kategorie díky znění InfZŽp, resp. unijního práva (př. o činnostech a opatřeních, o vlivech staveb, činnostech, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí, o správních řízeních ve věcech životního prostředí, o mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech atp.), avšak nejsou garantovány na ústavní úrovni. Výčet uvedený v § 2 písm. a) InfZŽp je zjevně širší. Na druhou stranu informace, které mezi informace o životním prostředí zařadil InfZŽp, ale nikoli Listina, by při absenci zákonné úpravy bylo nutné poskytnout na základě čl. 17 Listiny, jenž byl popsán výše. Jedná se o výklad, který umožní realizaci ústavně zaručeného práva na informace v nejširší možné míře.¹³

Zákon č. 495/1993 Sb., o informacích o životním prostředí, německy *Umweltinformationsgesetz*¹⁴ (UIG), který stojí v centru pozornosti tohoto příspěvku, je v Rakousku jen jedním – byť základním – z několika takto věcně zaměřených právních předpisů. Z hlediska výše uvedeného se vztahuje jen na poskytování informací v oblastech, které jsou z hlediska zákonodárství v nich záležitostí Spolku.¹⁵ V každé rakouské spolkové zemi existuje přinejmenším jeden další zákon týkající se práva na přístup k informacím o životním prostředí, přestože povětšinou jen opisuje to, co již stanoví UIG. Tato roztržičnost předpisů je odbornou veřejností, dlužno říct, že oprávněně, kritizována, jelikož jednotná právní úprava by byla

¹² Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

¹³ Rozdílné ústavní zakotvení práva na informace o životním prostředí bývá někdy kritizováno i odbornou veřejností. V souvislosti s ním poukazuje např. Kokeš právě na odlišnou míru omezení obou práv, která v důsledku povede k nastíněnému výkladu. Srov. KOKEŠ, Marián. Komentář k čl. 35 Listiny. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 717.

¹⁴ Celým názvem Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt.

¹⁵ Srov. § 3 odst. 1 UIG. V Německu je odlišné to, že je klíčové, zdali jde o orgán Spolku, resp. Spolku podléhající právnickou osobu, nebo orgán spolkové země, resp. jemu podléhající právnickou osobu. V prvním případě se na situaci vztáhne spolkový zákon, v druhém některý zemský. I v Rakousku se však objevují názory, že ústavně konformní by bylo poskytování informací na této bázi (organizační princip). V podrobnostech srov. HAUER, Andreas. *Die Umweltinformation im System der Rechtsordnung*. (...), s. 22-24.

nepochybně přehlednější a z hlediska právní jistoty akceptovatelnější. S tím nutně související pokusy o změnu B-VG však doposud ztroskotaly.¹⁶

Přístup k informacím zajišťují i v Rakousku ještě další právní předpisy. Ponecháme-li stranou regulaci poskytování informací obecně, najdeme několik právních úprav, v nichž lze nalézt ustanovení týkající se specificky informací o životním prostředí.¹⁷ Nicméně UIG svůj vztah k nim nijak nevymezuje. Z přípravných materiálů k UIG se dovozuje, že tato pravidla zůstávají nedotčená. Jak uvádí Raschauer, uplatní se zde tzv. princip výhodnosti (*Günstigkeitsprinzip*). V souladu s ním v případě, že povinnost k poskytování informací dle UIG je širší než podle zvláštních právních úprav, pak se uplatní tato širší povinnost. Pokud zajišťují zvláštní právní předpisy poskytování informací o životním prostředí ve stejném nebo naopak v širším rozsahu, pak se bude poskytování informací řídit podle nich.¹⁸ A to bez ohledu na okamžik účinnosti jednotlivých posuzovaných předpisů. Dlužno dodat, že se jedná o elegantnější řešení než v tuzemsku.

V českém zákoně výslovně reguluje vzájemný vztah obecné a zvláštních právních úprav zaměřených na zpřístupňování informací o životním prostředí § 15 InfZŽp, podle něhož *[p]okud zvláštní právní předpisy upravují též poskytování informací, které jsou předmětem úpravy tohoto zákona, nelze rozsah informací stanovený tímto zákonem omezit*. Dané ustanovení tak nastavuje minimální standard pro poskytování informací o životním prostředí. Představuje nepřímou novelizaci právních předpisů regulujících nějak poskytování informací, které byly účinné k 1. 7. 1998. Otázkou je, jak posuzovat toto ustanovení ve vztahu k pozdějším změnám těchto právních předpisů a ve vztahu k novým právním předpisům, které se staly či stanou účinnými později. Bez problému je situace, kdy tyto předpisy právo na informace pojmu šířeji, může ale nastat i případ opačný.¹⁹ Většina autorů¹⁹ za-

¹⁶ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 1. In ENNÖCKL, Daniel, MAITZ, Karl-Maria. *UIG – Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 2. vydání. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2011, s. 15 a 16. K podobné situaci v Německu srov. GÖTZE, Roman. Kommentar zu § 1. In GÖTZE, Roman, ENGEL, Gernot-Rüdiger. *UIG: Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 1. vydání. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2017, s. 38, resp. BUCH, Agnes. *Informationszugangsrechte des Bürgers in Polen und Deutschland mit europarechtlichem Bezug: Ein Rechtsvergleich*. 1. vydání. Berlin: Lit Verlag, 2011, s. 343.

¹⁷ Př. § 13 odst. 2 zákona o sanaci starých zátěží, § 3 zákona o kontrole životního prostředí, §§ 59 odst. 4 a 126 zákona o vodním právu atp.

¹⁸ Srov. RASCHAUER, Nicolas. Der Anspruch auf Umweltinformation. In HAUER, Andreas (Hrsg.). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 47 a 48.

¹⁹ PŘ. PAZDERKA, Stanislav, KUŽVART, Petr. Komentář k § 15 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 324 a 325. JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Praha: GRADA Publishing, 2017, s. 194 a 195.

stává názor, že se použije klasické výkladové pravidlo *lex posterior (specialis) derogat legi priori (generalis)*. Na druhou stranu je ale třeba podotknout, že účelem zpřístupňování informací v rozsahu stanoveném InfZŽp není v konečném důsledku nic menšího než dosažení vysoké míry ochrany životního prostředí a při použití klasických výkladových pravidel hrozí okleštění standardu nastaveného prostřednictvím InfZŽp. Je-li životní prostředí (a ruku v ruce s tím i informace o něm) prioritní hodnotou, pak lze vyslovit závěr, že by minimální míra poskytování těchto informací zaručená § 15 InfZŽp měla působit oboustranně, tedy i *pro futuro*.

Česká i rakouská právní úprava mají společně to, že musí respektovat požadavky mezinárodního práva – zejména tzv. Aarhuské úmluvy, kterou jsou obě země vázány jednak jako členské státy úmluvy (Česko ji ratifikovalo 6. 7. 2004, Rakousko poté 17. 1. 2005), jednak jako členské státy Evropské unie, která úmluvu ratifikovala dne 17. 2. 2005. Mimoto se do podoby obou předpisů promítá samozřejmě unijní právo, zejména díky povinnosti řádné transpozice unijních směrnic.²⁰ Transpozice unijního předpisu je přitom výsledkem plnění povinností zakotvených již v právu primárním – povinnosti loajality plynoucí z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, nebo kupř. povinnosti napomáhat aplikaci závazných aktů Evropské unie dle čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Klíčová v této oblasti je zejména Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady č. 90/313/EHS (dále jen „Směrnice“).

3. Rozbor UIG – vybrané otázky

3.1 Základní vymezení

Jedná se o poměrně útlý právní předpis, který čítá celkem 21 paragrafů. Jak už jsem zmínil výše, pochází z roku 1993 (účinný povětšinou od 1. 7. 1993²¹) a od té doby byl celkem 9x novelizován, naposledy zákonem č. 74/2018 Sb. v listopadu roku 2018.²² Účelem UIG je, stejně jako v Česku, zajištění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, které mají povinné subjekty k dispozici, buď proto, že je přímo zpracovaly (resp. byly cíleně pro ně zpracovávány), nebo z důvodů, že jim byly předány v souvislosti s plněním jejich úkolů v rámci veřejné správy. Stejně je i to, že UIG pamatuje jak na pasivní zpřístupňování informací na základě žádosti, tak i na aktivní zpřístupňování určitých informací.

²⁰ K problematice srov. velmi detailní monografii Krále. KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 327 s.

²¹ Srov. § 18 odst. 1 UIG.

²² Aktuální znění je dostupné v právním informačním systému Spolku [online]. bka.gv.at [cit. 2. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010766>>.

Není nijak překvapivé, že jádro úpravy je stejné jako v Česku. Po vymezení základních pojmů (informace o životním prostředí, povinné subjekty) následují už samotná pravidla pro poskytování informací (podmínky přístupu k informacím, podoba tohoto přístupu, lhůty pro zpřístupnění, právní ochrana v případě potíží). Případné odlišnosti od české úpravy v této části budou popsány v následujících oddílech.

V rakouském UIG nalezneme i úpravu národního integrovaného registru znečišťování životního prostředí (tzv. PRTR registr), jenž navazuje na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek. V Česku tuto problematiku reguluje zvláštní právní předpis – zákon č. 25/2008 Sb. ve své části první. Nadto lze v rakouském předpise nalézt i úpravu poskytování informací o nebezpečí závažných havárií v návaznosti na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES. V Česku je stran toho základní právní úpravou hlava VII. zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi, byť široce odkazuje i na tuzemský InfZŽp. Oproti tomu český InfZŽp upravuje pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorová data a zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím síťových služeb na Národním geoportálu INSPIRE. V Rakousku tuto problematiku řeší zvláštní zákon o infrastruktuře pro prostorová data (*Geodateninfrastrukturgesetz* č. 14/2010 Sb.).

3.2 Informace o životním prostředí

Samotné vymezení informací o životním prostředí můžeme bez nadsázky označit za jedno z nejdůležitějších ustanovení. Obě úpravy mají společné to, že se snaží o široké vymezení pojmu. Informacemi o životním prostředí rozumějí informace ve všech možných formách, na jakémkoli myslitelném hmotném nosiči. Roli zásadně nehraje původ informací, jejich stáří, ani stádium jejich zpracování. Může se jednat o ryze soukromoprávní aktivity.²³ I rakouský předpis ale rozlišuje přístup k informacím a procesní právo účastníků nahlížet do spisu.²⁴

Rakouský UIG se při jejich charakteristice nesnaží o žádnou reformulaci, ale drží se takřka doslovně znění Směrnice (liší se v jediném slově, kdy v rámci výčtu složek životního prostředí výslovně akcentuje horské oblasti). I v Česku jsou

²³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl., bod 120.

²⁴ Srov. ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 2. (...) *UIG – Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 23. V tuzemsku srov. z poslední doby např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2018, č. j. 10 As 118/2018-53, bod 18, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, č. j. 1 As 51/2009-106.

využitelné rakouské závěry o tom, že vymezení složek životního prostředí je toliko demonstrativní a že u faktorů ovlivňujících stav jednotlivých složek životního prostředí je nutná určitá míra pravděpodobnosti tohoto ovlivnění. Kromě informací o činnostech a opatřeních týkajících se životního prostředí, které spočívají v aktivním konání, existuje i nárok na poskytnutí informací v případech, kdy naopak konáno nebylo – v případech životní prostředí poškozujících opomenutí (*umweltbeeinträchtigtende Unterlassen*).²⁵

Český InfZŽp se tak striktně znění Směrnice nedrží, nicméně širokým demonstrativním výčtem také požadavkům Směrnice vyhoví [srov. uvozovací výraz *zejména* v § 2 písm. a) InfZŽp]. Některé body nicméně působí duplicitně – srov. např. informace o stavu životního prostředí v bodu 1 a informace o stavu složek životního prostředí v bodě 3, kdy životní prostředí vždy bude pojmově sestávat z určitých složek, nebo informace o realizovaných činnostech, které mají vliv na životní prostředí v bodě 2 a informace o vlivech činností na životní prostředí podle bodu 5. Za pozornost stojí i omezení zařazení informací o ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí mezi informace o životním prostředí podmínkou, že byly pořízeny zcela nebo zčásti z veřejných prostředků, kterou Směrnice vůbec neuvádí. V praxi tato limitace nebude mít podstatný dopad, jelikož i kdyby uvedené postupy takto financovány nebyly, jednalo by se stejně o informace o životním prostředí, byť o ty, na které se InfZŽp vztáhne implicitně, nad rámec demonstrativního výčtu.

Za povšimnutí nepochybně stojí rakouská judikatura, jež se otázkou, co je informací o životním prostředí ve smyslu UIG již několikrát zabývala. Její závěry mohou tak napomoci i při aplikaci tuzemského InfZŽp, k němuž existuje soudních rozhodnutí obecně jen velmi málo. Bylo judikováno, že informacemi o životním prostředí nejsou jen přírodní měrné veličiny, nicméně i různé expertízy, stanoviska, vyjádření názorů či programy.²⁶ Za informaci o životním prostředí byl označen znalecký posudek, jakož i konkrétní stanoviska a povolení týkající se zajištění ochrany zdraví a ochrany ovzduší. Je-li žádáno jejich zpřístupnění, nestačí v takovém případě pouze poukázat na to, že byly vydány, resp. plní svoji roli, ale je třeba skutečně zpřístupnit jejich obsah.²⁷ Takovou informaci nepochybně je, kolik metrů čtverečních plochy bylo při tvorbě územního plánu přeřazeno mezi zastavitelné plochy, stejně jako bližší identifikace jednotlivých takových pozemků.

²⁵ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 2. (...) *UIG – Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 25.

²⁶ Nález Správního soudního dvora ze dne 29. května 2008, sp. zn. 2006/07/0083.

²⁷ Nález Správního soudního dvora ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 2004/03/0167.

Žádost nelze v takovém případě zamítnout s tím, že se jedná o pouhé přípravné materiály, které nemohou být požadovány.²⁸

Informacemi o životním prostředí naopak není podle rakouské judikatury např. datum podání žádosti o udělení živnostenského oprávnění,²⁹ sdělení, zda je určitá činnost provozována živnostenským způsobem, nebo samotné povolení takovéto činnosti bez dalšího.³⁰ Dále nelze považovat za informaci o životním prostředí právní posouzení, které vedlo úředníka k výběru určité varianty řešení, stejně jako není považována za přípustnou otázka, do jaké míry mohly být vyloučeny významné dopady na daný předmět ochrany (v daném případě šlo o lokalitu Natura 2000 v souvislosti s výstavbou vodní elektrárny).³¹ Jako informace o životním prostředí není vnímáno ani jméno výrobce a popis potravinového výrobku, který byl podroben kontrolním opatřením správních orgánů (uvádění určitých údajů u potravin vyráběných z geneticky modifikovaných organismů), stejně jako množství správních sankcí uložených v důsledku těchto opatření a jimi dotčení výrobci a produkty.³² Naproti tomu ale lze tak brát informaci poskytnutou v rámci vnitrostátního postupu pro povolení nebo rozšíření povolení přípravku na ochranu rostlin s ohledem na stanovení maximálního množství pesticidu obsaženého v potravinách nebo nápojích, jeho složky nebo rozkladného produktu.³³

Jako činnost, která nepochybně může mít vliv na složky či faktory životního prostředí, byl označen např. provoz parkoviště včetně sdělení počtu parkovacích míst,³⁴ či zřízení přistávací plochy pro vrtulníky,³⁵ jelikož je s nimi bytostně spjata hluková zátěž, emise, v případě úniku provozních kapalin hrozí znečištění podzemních vod atp.

²⁸ Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Štýrsko ze dne 3. listopadu 2005, sp. zn. 41.18-1/2005.

²⁹ Nález Správního soudního dvora ze dne 12. července 2000, sp. zn. 2000/04/0064.

³⁰ Nález Správního soudního dvora ze dne 2. června 1999, sp. zn. 99/04/0042.

³¹ Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Štýrsko ze dne 12. června 2008, sp. zn. 40.1-1/2008.

³² Nález Správního soudního dvora ze dne 28. září 2011, sp. zn. 2009/04/0205. Vydáno v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 12. června 2003, *Eva Glawischnig proti Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen*, C-316/01, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6009 a násl., bod 35, v Rakouskem iniciovaném řízení o předběžné otázce.

³³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2010, *Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-266/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-13152 a násl., bod 43.

³⁴ Nález Správního soudního dvora ze dne 12. července 2000, sp. zn. 2000/04/0064.

³⁵ Srov. nález Správního soudního dvora ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 2004/03/0167.

3.3 Povinné subjekty

Vymezení povinných subjektů se v Rakousku, jak už bylo řečeno výše, odvíjí od specifického státního zřízení. Všechny povinné subjekty, mají-li postupovat podle UIG, musí vykonávat úkoly v oblasti, v níž je legislativní činnost vyhrazena Spolku. To je základní a nezbytný předpoklad, má-li vůbec dojít k aplikaci zkoumaného předpisu. Nemá přitom vliv, jestli se jedná původem o spolkový, zemský či obecní orgán (funkční princip). Jedná se o správní orgány na všech úrovních, resp. jejich doзору podléhající jiné orgány plnící úkoly veřejné správy na základě zákona či přímo účinného aktu mezinárodní povahy (zde je míněno zejména sekundární právo Evropské unie, popř. samovykonatelná ustanovení mezinárodních smluv), stejně jako jejich poradní orgány. U této kategorie jako u jediné nedochází k žádné užší věcné specifikaci.³⁶ Poradní orgány ale musí být zřízeny na základě zákona, budou-li zřízeny čistě na základě vnitřního předpisu určitého povinného subjektu, samy povinným subjektem nejsou.³⁷ Dále se k nim řadí orgány všech územních celků (Spolek, jednotlivé země, obce), obstarávají-li úkoly v rámci spolkové vrchnostenské veřejné správy, a to v jakékoli oblasti. Povinným subjektem dle § 3 UIG jsou i právnické osoby veřejného práva, které vykonávají zákonem svěřené úkoly v rámci veřejné správy – a je jedno, zda vrchnostenské či nevrchnostenské, pokud mají souvislost s životním prostředím (budou se sem řadit kupř. zemské hospodářské komory, odpadové spolky). Poslední kategorií povinných subjektů jsou fyzické či právnické osoby soukromého práva, které plní veřejné úkoly v oblasti životního prostředí či obstarávají veřejné služby, pokud se nacházejí pod kontrolou některého ze subjektů uvedených v předchozích větách (projev organizačního principu). Posledně jmenované nejednají vrchnostensky, může jít například o provozovatele technické infrastruktury. Přitom pod pojmem kontrola rozumí UIG výkon dozоровé pravomoci nebo existenci rozhodujícího vlivu.³⁸

Díky tomuto řešení je z působnosti popisovaného spolkového předpisu vyňata řada oblastí, ve kterých typicky k ovlivnění životního prostředí může dojít (Ennöckl uvádí kupř. ochranu přírody, územní plánování, stavební právo, výkon myslivosti a rybářství).³⁹ Vedle toho může dojít k situaci, kdy orgány Spolku nemohou poskytnout informace podle UIG, poněvadž legislativa v dané situaci je záležitostí některé spolkové země. Příkladem může být spolupůsobení spolkových

³⁶ GRIMBERGER, Markus. Informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsgesetz. In HAUER, Andreas (Hrsg). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 83.

³⁷ Pro příklady srov. tamtéž, s. 85.

³⁸ Takový vliv se předpokládá (vyvratitelná domněnka) v případě vlastnictví většiny upsaného kapitálu, u většinového podílu spojeného s hlasovacími právy nebo tehdy, když subjekt může ustanovit většinu členů správního, výkonného či dozоровého orgánu.

³⁹ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 3. (...) UIG – *Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 31.

orgánů při výkonu zemské správy (čl. 97 odst. 2 B-VG) nebo v rámci vzájemné pomoci (čl. 22 B-VG). Zvolené řešení je kritizováno jako značně nepřehledné a zbytečně ztěžující přístup k informacím, v řadě případů totiž nelze zcela jasně určit, kam danou informaci o životním prostředí podřadit.

V České republice vypočítává povinné subjekty § 2 písm. b) InfZŽp. Základní odlišnost je dána už tím, že popisovaným tuzemským předpisem se řídí všechny subjekty povinné poskytovat informace o životním prostředí vzhledem k faktu, že jde o jedinou komplexní právní úpravu problematiky na českém území. V základu spadají mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu, přitom příkladem jsou vypočteny jen správní úřady.⁴⁰ Použitý pojem organizační složky je definován zejm. v § 3 odst. 1 a 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích – kromě správních úřadů tak budou povinnými subjekty dle InfZŽp i soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad pro ochranu osobních údajů atd. Tuzemský InfZŽp beze zbytku dopadá i na orgány územních samosprávných celků, ať jednají v přenesené nebo v samostatné působnosti. Nicméně nebylo by možné odmítnout žádost o informace jen z důvodu, že byla adresována územnímu samosprávnému celku bez specifikace daného orgánu. Takový přístup by byl přehnaně formalistický.⁴¹ Dalšími povinnými subjekty jsou právnické či fyzické osoby, které vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí. Zde půjde typicky o veřejné strážce. Třetí kategorií, kterou InfZŽp rozlišuje, jsou tzv. pověřené osoby. Jedná se o fyzické či právnické osoby, které jsou v nějakém vztahu k předchozím uvedeným (byly jimi založeny, jsou jimi řízeny apod.) a současně poskytují služby ovlivňující stav životního prostředí. Lze sem zařadit např. příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce či držitele autorizace.⁴²

⁴⁰ V podrobnostech srov. §§ 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007, č. j. 2 As 12/2007-79. Závěr je aplikovatelný, byť se týká InfZ.

⁴² V podrobnostech srov. např. JELÍNKOVÁ, Jitka. Komentář k § 2. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 20 – 22. Autorka zmiňuje i aktuální vývoj judikatury k pojmu veřejná instituce, jak ho zná § 2 odst. 1 InfZ a jenž může být využitelný i v rámci InfZŽp. Přestože na tomto komentáři sotva stačil uschnout inkoust, už musím zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, v němž se Ústavní soud odchýlil od svých závěrů v autorkou uváděném tzv. „nálezu ČEZ“ ze dne 20. června 2017 (sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Podle tohoto nejaktuálnějšího nálezu platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.

Směrnice poskytuje možnost odchýlit se od jejího textu v případě subjektů působících v zákonodárné či soudní funkci (srov. čl. 2 bod 2 *in fine*). Rakouský zákonodárce této výjimky plně využil a vyňal z působnosti UIG orgány moci zákonodárné a soudní, přičemž k orgánům moci zákonodárné jsou v tomto ohledu přiřazovány i Účetní dvůr a veřejný ochránce práv.⁴³ Český přístup je v tomto ohledu odlišný, když InfZŽp řadí mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu (srov. výše), přičemž mezi ně – kromě orgánů moci výkonné – patří jak soudy, tak i Kancelář veřejného ochránce práv. Česko tak zvolilo z tohoto hlediska otevřenější přístup a jedinou výjimku z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí mají orgány plnící zákonodárnou funkci. Nelze ovšem zapomenout, že výjimka se vztahuje toliko na zákonodárný proces, který probíhá, nikoli na takový, který byl již ukončen.⁴⁴

3.4 Přístup k informacím na žádost

Jak plyne i z mezinárodního a unijního práva, je třeba zpřístupňovat informace v maximálním možném rozsahu. Jakékoli výjimky z tohoto pravidla by měly být vykládány restriktivně. Žadatel nemusí prokazovat nijak svůj oprávněný zájem, ani zdůvodňovat, proč informace žádá. Směrnice stejně jako UIG rozlišuje informace v držení orgánu veřejné správy (*vorhandene Informationen*), které daný orgán sám vytvořil či obdržel, a informace v držení pro orgán veřejné správy (*bereitgehaltene Informationen*), kterými disponuje právnická či fyzická osoba, která sama povinným subjektem není a má povinnost je na vyžádání předat povinnému subjektu. Tento nárok je přitom chápán jako podpůrný.

V návaznosti na to UIG vypočítává nejdůležitější informace, které je třeba přinejmenším poskytovat: a) informace o stavu složek životního prostředí a o jejich vzájemném působení, b) o zatížení hlukem a zářením, c) o emisích v sumarizované podobě či ve formě statistik, d) o překračování limitních hodnot emisí, e) o spotřebě přírodních zdrojů v sumarizované podobě či ve formě statistik. Přístup k těmto kategoriím informací není možné vůbec odmítnout z důvodů uvedených v § 6 odst. 2 UIG (př. ochrana obchodního tajemství, ochrana duševního vlastnictví, ale také důvěrnost jednání či stav řízení). Proto jsou také vymezeny tak, že nebudou obsahovat osobní údaje, resp. dojde ke snížení jejich kvality na takovou úroveň, že nemůže být např. do soukromí či obchodního tajemství zasazeno. Hovoří se v této spojitosti o absolutním právu na informace.⁴⁵ Rakouský

⁴³ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 3. (...) *UIG – Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 32.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti Spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012, bod 58 [online]. europa.eu [cit. 2. srpna 2019]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0204&from=CS>>.

⁴⁵ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 4. (...) *UIG – Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 39.

zákonodárce vytvořil tak vícero prioritních kategorií zpřístupňovaných informací, neboť tuzemský InfZŽp upřednostňuje pouze informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí (srov. § 8 odst. 9 InfZŽp).

Toto právo náleží všem fyzickým osobám bez ohledu na státní občanství. K tomu, aby mohla osoba podat žádost o informace, nemusí nabýt zletilosti. Nepřiměřeným omezením by podle mě bylo i trvání na plné svéprávnosti, stačí, že je osoba schopna pochopit smysl podávané žádosti. Právo na informace mají stejně tak právnické osoby. Nicméně ve vztahu k UIG se dovozuje, že musí jít o subjekt, který má samostatnou právní osobnost, tudíž nemůže takovou žádost podat např. občanská iniciativa. Je přijímáno i to, že žádost může podat jak právnická osoba soukromého, tak i právnická osoba veřejného práva.⁴⁶

Žádost dle UIG lze učinit písemně nebo ústně, a to jakoukoli technickou formou, jakou je povinný subjekt schopen přijmout. Není-li obsah a rozsah požadovaných informací z žádosti dostatečně zřejmý, má žadatel možnost své podání ve lhůtě dvou týdnů písemně precizovat, k čemuž mu musí povinný subjekt dopomoci, je-li to třeba. Pokud povinný subjekt žadatele na tento postup neupozorní, jedná se o podstatnou vadu v jeho postupu.⁴⁷ Vyhoví-li žadatel takovému požadavku, považuje se žádost za podanou dnem dojití upravené podoby, což je stejné i v Česku. Český InfZŽp zde jde dále, když navíc stanovuje i lhůtu, ve které žadatel má svoje podání upřesnit. Za pozornost stojí, že InfZŽp si odporuje, pokud jde o stanovení následku v případě, že k upřesnění nedojde. Podle § 3 odst. 2 InfZŽp nastupuje fikce upuštění od takové žádosti, naproti tomu ale v obdobné situaci § 8 odst. 2 písm. d) InfZŽp počítá s rozhodnutím o odepření přístupu k informacím (byť fakultativním). Jelikož Směrnice a stejně tak i Aarhuská úmluva předpokládá, že v takových situacích bude vydáváno rozhodnutí,⁴⁸ což ostatně zajistí lépe i ochranu procesních práv žadatele, nezbyvá než konstatovat, že konstrukce fikce upuštění od žádosti v tuzemském předpise je dnes již obsoletní (pokud byla vůbec kdy využitelná).⁴⁹

Je-li žádost podána povinnému subjektu, který informací sám nedisponuje, ale zná ten subjekt, který má informaci k dispozici, postoupí mu dle UIG žádost buď sám, na což musí žadatele upozornit, nebo informuje v tomto duchu žadatele, který se pak sám obrátí na povinný subjekt, jenž by mu měl být schopen informací

⁴⁶ RASCHAUER, Nicolas. Der Anspruch auf Umweltinformation. (...), s. 51.

⁴⁷ Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Horní Rakousy ze dne 16. února 1995, sp. zn. VwSen-590002/3/KI/Rd.

⁴⁸ Čl. 3 odst. 3 Směrnice ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c) Směrnice, čl. 4 odst. 3 písm. b) Aarhuské úmluvy.

⁴⁹ K opačným závěrům podporujícím fikci upuštění od žádosti v Rakousku srov. RASCHAUER, Nicolas. Der Anspruch auf Umweltinformation. (...), s. 66.

poskytnout. Povinný subjekt musí jednat co nejrychleji (*möglichst rasch* – zpřísňení běžné formulace bez zbytečného odkladu). Český InfZŽp výslovně pamtuje i na variantu, kdy povinný subjekt informace nemá, ačkoli je povinen je mít. V takových případech má povinnost je znovu vytvořit (získat odjinud) a žadateli je poskytnout. Byť UIG nijak tuto situaci neupravuje, vyplývají obdobné závěry z rakouské judikatury.⁵⁰

Povinné subjekty mají zpřístupňovat informace co možná nejaktuálnější, nejexaktnější, k porovnání způsobilé. Také by měly být pokud možno co nejsrozumitelnější, a to i s ohledem na osoby, které nejsou činné v daném oboru. Neznamená to, že by byl povinný subjekt nucen kontrolovat obsahovou správnost zpřístupňovaných informací (něco jiného by ale byl případ, kdy by si byl vědom určité chyby).⁵¹ Informace se poskytnou přednostně v té podobě, v jaké jsou požadovány, případně v jiné, je-li to účelnější. Je možné rovněž žadatele odkázat na již zveřejněné informace, ačkoli jsou v jiné formě, resp. formátu – ovšem jen za podmínky, že jsou lehce přístupné a budou mít stejnou vypovídací hodnotu. Poskytnutí informací v jiné podobě ale musí být vždy zdůvodněno, nejpozději do 1 měsíce od dojití žádosti. I přes širokou akcentaci zpřístupňování informací o životním prostředí samotnými povinnými subjekty nemůže však učinit povinný subjekt paušální závěr o tom, že nebude zpřístupňovat informace, ke kterým by se žadatel mohl snadno dostat i jiným způsobem.⁵² Český InfZŽp je ještě příznivější, když stanovuje, že pokud na tom žadatel trvá, povinný subjekt mu musí informaci poskytnout přímo, ačkoli je otázkou, nakolik je to dnes stále opodstatnitelné.

Lhůty pro poskytnutí informací jsou dány už Směrnicí – primárně bez zbytečného odkladu, případně ve lhůtě jednoho měsíce. UIG akcentuje, že by se mělo přihlížet i k případné lhůtě stanovené žadatelem, byť tato není pro povinný subjekt nijak závazná. Jedině v případě, že povinný subjekt z důvodu rozsahu a komplexnosti žádosti nebude schopen informace poskytnout ve lhůtě 1 měsíce, počítá Směrnice s možností tuto lhůtu o měsíc prodloužit. Nutným předpokladem takového prodloužení ovšem je, že o něm bude žadatel zpraven během prvního měsíce. Rozsah a komplexnost jsou také jediné přípustné důvody pro takové prodloužení, nelze akceptovat kupř. důvody vyplývající z vnitřního členění povinného subjektu.

Stran nákladů normuje UIG po vzoru čl. 5 Směrnice bezplatnost přístupu k veřejným registrům nebo seznamům a bezplatnost prohlížení požadovaných informací na místě. Stejně tak případně požadované náklady nesmějí přesáhnout přiměřenou výši. Ze Směrnice plyne i požadavek celkové předvídatelnosti poplat-

⁵⁰ Srov. rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Štýrsko ze dne 3. listopadu 2005, sp. zn. 41.18-1/2005.

⁵¹ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 5. (...) UIG – *Umwelthinformationsgesetz*. (...), s. 46.

⁵² Nález Správního soudního dvora ze dne 12. července 2000, sp. zn. 2000/04/0064.

ků. Pokud se správní orgány rozhodnou, že je budou účtovat, pak takovou skutečnost musí zveřejnit a poskytnout žadatelům informace o okolnostech, za kterých je možné poplatky vybírat nebo od nich upustit. Oba sledované státy musí tyto předpoklady splnit, ačkoli mechanismus pro stanovení poplatků se u nich odlišuje. Rozdíl je v tom, že rakouská právní úprava počítá s možností přijmout jednotná pravidla pro stanovování úhrad nákladů na základě nařízení, kdežto český InfZŽp vychází z varianty, kdy si jednotlivé povinné subjekty zpracovávají samy veřejně přístupné sazebníky, na základě kterých pak úhrady vybírají.

Poskytování informací o životním prostředí je v Rakousku osvoženo od správních poplatků a případné další úhrady mohou povinné subjekty vybírat pouze na základě ministerstvem (BMLFUW⁵³) přijatého nařízení, které ovšem podle posledních informací stále nebylo vydáno, tudíž lze takové informace podle UIG poskytovat toliko bezplatně. I kdyby bylo v Rakousku příslušné nařízení přijato, platí pro něj jak ze Směrnice, tak i z textu UIG omezení přiměřenosti. Ani v České republice nepodléhá poskytování informací o životním prostředí správnímu poplatku. Jak už jsem naznačil v předchozím odstavci, v Česku může být poskytování environmentálních informací zpoplatněno na základě sazebníku úhrad, který vytvoří konkrétní povinný subjekt (byť se samozřejmě v praxi nejspíš inspirovuje již existujícími sazebníky). Musí se přitom jednat o sazebník k zákonu, podle něhož se bude žádost vyřizovat. Domnívám se, že je nepřipustná praxe, kdy české povinné subjekty postupují podle sazebníku k InfZ a mnohdy automaticky předpokládají, bez jakéhokoli odkazu, že budou vybírat na základě tohoto sazebníku i úhradu nákladů ve vztahu k InfZŽp, poněvadž pravidla v obou právních předpisech se liší (dle InfZŽp nelze požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací ani nelze podmínit poskytnutí informací předchozí úhradou nákladů).

Některé důležité závěry ohledně úhrady nákladů za poskytnutí informací lze vyčíst i z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Předně se nemůže jednat o fixní částku požadovanou bez ohledu na skutečné poskytnutí informace.⁵⁴ Naopak se obecně připouští, že do poplatku (při respektování Směrnice) je možné zahrnout tzv. režijní výdaje na zaměstnance, nikoli tedy jen náklady věcné.⁵⁵

⁵³ Zkratka pro Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl., bod 55.

⁵⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, *East Sussex County Council proti Information Commissioner a dalším*, C-71/14, Sb. rozh. s. 2015, bod 39 [online]. europa.eu [cit. 3. srpna 2019]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0071&from=GA>>.

3.5 Omezení přístupu k informacím

Rakouská i česká právní úprava poskytování informací o životním prostředí umožňuje s ohledem na ochranu některých jiných zájmů (ať už veřejných či soukromých) od poskytnutí informace plně, popř. částečně upustit. Přesto je však nutné zdůraznit, že zpřístupnění informací by mělo být vždy pravidlem, důvody pro jejich odepření je třeba vnímat úzce. Ze Směrnice plyne jasný požadavek v každém jednotlivém případě při poskytování informací zvažovat veřejný zájem na zveřejnění proti zájmu, kterému slouží odmítnutí zpřístupnění žádané informace.

UIG tyto požadavky převzal, navíc ještě demonstrativně vypočítává případy, kdy by se mělo zvláště zvažovat případné nezpřístupnění dat – jde o případ ochrany zdraví, ochrany práv a svobod jiných a ochrany životního prostředí před trvalými nebo jinými závažnými zátěžemi. V českém předpise nenalezneme o poměrování zájmů u jednotlivých žádostí ani slovo. I při výkladu InfZŽp je ale třeba tyto hodnoty poměřovat. Aktuální judikatura k InfZ již vyžaduje test proporcionality u všech důvodů pro odepření informací a logicky ji půjde vztáhnout i k InfZŽp,⁵⁶ byť půjde o základní jednoduchou úvahu (srozumitelnou a přezkoumatelnou).⁵⁷

Za pozornost stojí i fakt, že UIG – v souladu se Směrnicí⁵⁸ – neformuluje žádné důvody pro odepření zpřístupnění informací o životním prostředí jako kogentní, ale vždy poskytuje možnost se odchýlit. UIG rozlišuje mezi dvěma skupinami důvodů, ze kterých nedojde k poskytnutí informací. Zaprvé jde o případy existence překážky při sdělování (tzv. *Mitteilungsschranken*), u kterých nemá význam, zda jde o absolutní právo na informace (srov. výše). Taková překážka je dána, pokud jsou požadovány interní informace, tedy takové, u kterých se vůbec nepočítá s rozšířením mimo daný subjekt. Mnohdy se k nim bude vázat mlčenlivost příslušných pracovníků. Další překážkou je, pokud je žádost zjevně formulována obstrukčně, jen k obtěžování povinného subjektu. Spadají sem rovněž případy, kdy žadatel požaduje materiál, který je teprve kompletován, dosud neuzavřené písemnosti či ještě nezpracovaná data. Tato překážka ale odpadá, jakmile dojde k dokončení dokumentu, a to bez ohledu na aktuální stav řízení, tedy na fakt, jestli ještě probíhá.⁵⁹ Význam nemá ani typ řízení, kterého se situace týká. Kromě toho Směrnice vyžaduje, aniž by to UIG opakoval, aby orgán veřejné správy členského státu uvedl v posledně jmenovaném případě jméno orgánu, který materiál připravuje, a odhad doby potřebné na dokončení.⁶⁰ Poslední případ překážky je

⁵⁶ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. (...), s. 194.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16, bod 14.

⁵⁸ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 Směrnice.

⁵⁹ Nález Správního soudního dvora ze dne 29. května 2008, sp. zn. 2006/07/0083.

⁶⁰ Srov. čl. 4 odst. 1 Směrnice *in fine*.

specifický tím, že zde nedojde k žádnému poměrování zájmů – žádost tehdy totiž nebyla ani na vyžádání precizována.

U jiných, nikoli privilegovaných, informací o životním prostředí vstupují do hry i další chráněné zájmy. Takové informace by nebylo možné poskytnout, pokud by byly nepřiměřeně dotčeny a žádost o informace je v takovém případě nutno odepřít (tzv. *Ablehnungsgründe*). V této skupině případů může hrát roli zajištění veřejné bezpečnosti, ochrana lokalit, ke kterým se žádané informace vztahují, důvěrnost osobních údajů, obchodní tajemství, práva duševního vlastnictví, důvěrnost jednání či zajištění práva na spravedlivý proces v rámci probíhajícího řízení.⁶¹

V případě, že má právo na informace ustoupit ochraně obchodního tajemství,⁶² navíc počítá UIG s dalšími podmínkami. Musí zde totiž existovat možnost, že na základě zveřejnění určité informace – byť i nepřímo – hrozí dovození nějakého logického závěru, z čehož kumulativně vznikne držiteli tohoto tajemství nikoli nepatrné zhoršení jeho hospodářského postavení. Má-li k němu ale dojít jen v důsledku zhoršení pověsti subjektu na veřejnosti díky jeho aktivitám zatěžujícím životní prostředí, pak tato podmínka splněna není. Současně platí, že pokud se povinný subjekt domnívá, že může dojít k zásahu do obchodního tajemství, musí jeho držitele upozornit a vyzvat ho, aby osvědčil důvody pro zachování informací v tajnosti, na což mu UIG poskytuje lhůtu 2 týdnů. Názory rakouské doktríny se liší v tom, zda musí tyto skutečnosti prokazovat, nebo má jen uvést fakta, z nichž dovozuje pravděpodobnost svého dotčení.⁶³ Pokud se i přesto rozhodne povinný subjekt informace zveřejnit, pak musí opět písemně vyrozumět potenciálně dotčeného držitele tajemství kvůli možnosti další obrany.⁶⁴ Na postavení dotčených třetích osob český InfZŽp nijak výslovně nepamatuje. Nutnost včas je vyrozumět a poskytnout jim dostatečný prostor k uplatnění jejich práv je však i v tuzemsku očividná a byla judikatorně dovozena ze základních zásad pro činnost správních orgánů.⁶⁵

V českém InfZŽp se sice rozlišuje mezi důvody pro odepření informací, jež jsou formulovány jako obligatorní (srov. § 8 odst. 1 InfZŽp a použitý výraz *odepřeno bude zpřístupnění*) a ostatními, které jsou zjevně fakultativní, nicméně s ohledem na požadavky unijního, ale i mezinárodního práva lze u obou kategorií dovodit nutnost vzájemného poměrování kolidujících zájmů.

⁶¹ Srov. § 6 odst. 2 UIG.

⁶² K vymezení německého pojmu *Geschäfts- a Betriebsgeheimnisse* srov. SCHMIDT, Henning, HUNGELING, Nina. Der Informationsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz – unterschätztes Risiko für Unternehmen? *Natur und Recht*, 2010, roč. 32, č. 7, s. 450 a 451.

⁶³ ENNÖCKL, Daniel. Kommentar zu § 7. (...) *UIG – Umweltinformationsgesetz*. (...), s. 62.

⁶⁴ Rozhodnutí o této skutečnosti na žádost při jinak obdobném využití § 8 odst. 2-4 UIG.

⁶⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č. j. 1 As 189/2014-50, body 25-28.

Oproti UIG InfZŽp výslovně pamatuje na možnost odepření požadované informace v situaci, kdy byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace. Nečiní tak ovšem přesně. Směrnice vůbec neupravuje konkrétní formu souhlasu. Písemná forma by měla předně umožnit lepší ochranu poskytovatele, zejména zohledníme-li případné důkazní břemeno. Na druhou stranu ovšem zpřísňuje v rozporu se Směrnicí podmínky pro uplatnění výjimky. Lze tak uzavřít, že písemnou formu lze v takovém případě doporučit, nicméně nelze na ní trvat. Na druhou stranu toliko konkludentní souhlas postačovat nebude.⁶⁶

Zvláštním důvodem jdoucím kompletně nad rámec Směrnice je poté případ, kdy žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici. Tato výjimka cílí především na ochranu povinných subjektů proti zneužívání ústavně garantovaného práva na přístup k informacím o životním prostředí. Měla by být využívána ale obezřetně, neboť povinné subjekty by měly být vždy spíše otevřené veřejnosti – jde konec konců o jeden ze základních principů fungování veřejné správy. Nejde usuzovat na zneužití práva např. jen z toho, že žadatel již v minulosti vznesl obdobný požadavek, jelikož může jít o informaci, u níž lze odůvodněně předpokládat nějakou změnu (vývoj v čase) nebo mohl ztratit z nějakého důvodu k původně poskytnuté informaci přístup atp. Povinný subjekt také v takovém případě sám nese důkazní břemeno o tom, že žadatel informací prokazatelně disponuje.

Dalším českým specifíkem je upozadění ochrany obchodního tajemství v případech, kdy požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů. Bez zajímavosti není ani fakultativní důvod odepření informací v případě, že se bude jednat o anonymní žádost, přestože se v takovém případě vůbec nebude jednat o žádost, neboť jí chybí základní pojmový znak, kterým je určení žadatele a díky tomu o ní není možné vůbec meritorně rozhodnout.

3.6 Právní ochrana

Posledním vybraným tématem, které zmíním, je možnost další obrany v případě, že žadatel není s vyřízením své žádosti spokojen. Obě právní úpravy mají společné to, že pokud je informace poskytnuta v plném rozsahu, pak není třeba v takové situaci vydávat formální správní rozhodnutí.

Právní ochranu je však třeba skloňovat zejména v situaci, kdy informace z nějakého důvodu není zpřístupněna buď vůbec, nebo částečně. Rakouská právní

⁶⁶ TUHÁČEK, Miloš. Komentář k § 8. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 71. DOHNAL, Vítězslav. Komentář k § 8 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 275.

úprava poskytování informací o životním prostředí přitom prošla v tomto ohledu díky novele č. 95/2015 Sb. v roce 2015 celkem podstatnou změnou. Do té doby totiž nebylo nutné vydávat v Rakousku správní rozhodnutí automaticky ani v situaci, kdy žádosti nebylo plně vyhověno. O vydání rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace musel žadatel zvlášť požádat. Nehledě na to byly maximální lhůty pro vydání takového rozhodnutí neúměrně dlouhé – povinný subjekt měl po podání žádosti (na konci lhůt plynoucích ze Směrnice) vzhledem k absenci speciální úpravy v UIG dalších až 6 měsíců na rozhodnutí (§ 73 odst. 1 rakouského správního řádu). Takový postup nezajišťoval dostatečnou ochranu stěžovatele a byl kritizován i Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy.⁶⁷ Jako reakce na četné výtky bylo zavedeno řešení nám bližší, kdy při neposkytnutí informací musí povinný subjekt bez zbytečného odkladu, nejpozději ovšem do 2 měsíců od obdržení žádosti vydat rozhodnutí.

Proces vydávání správního rozhodnutí se přitom bude řídit zásadně rakouským správním řádem (zákon č. 51/1991 Sb., AVG⁶⁸). K rozhodnutí bude příslušný povinný subjekt, u něhož byla žádost podána, ledaže by nebyl příslušný a postoupil žádost jinému povinnému subjektu. Z odůvodnění takového rozhodnutí musí plynout, proč k přinejmenším částečnému nevyhovění žádosti došlo. O případném odvolání bude rozhodovat zásadně nadřízený správní orgán, v minulosti se jím zabývaly nezávislé zemské správní senáty.⁶⁹ Stěžovatel se může následně obrátit se stížností na správní soud (ať už zemský, nebo spolkový). Nečinnost je v Rakousku řešena skrze devoluci. Je přesně dána lhůta k rozhodnutí, a pokud k němu nedojde, může se obrátit stěžovatel písemně na odvolací orgán, který rozhodne o žádosti, nicméně sám nemá povinnost informace poskytnout. Bude-li nečinný i ten, může se stěžovatel bránit proti nečinnosti u správního soudu (tzv. *Säumenisbeschwerde*).⁷⁰

V českém InfZŽp se taktéž v případě nevyhovění žádosti vydává správní rozhodnutí. O odvolání proti němu rozhoduje povětšinou nadřízený správní orgán a žadatel má pak možnost podat žalobu proti rozhodnutí ke správnímu soudu. Je-li povinný subjekt ovšem nečinný, tedy o žádosti nijak nerozhodl, resp. část

⁶⁷ *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria* [online]. unece.org, 16. prosince 2011 [cit. 3. srpna 2019]. Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/C48_FindingsAdvUnedCopy.pdf>.

⁶⁸ Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz. UIG nicméně pamatuje i na to, že se takový proces může řídit částečně či plně i jinými právními předpisy, pokud obsahují speciální procesní pravidla ve vztahu k AVG.

⁶⁹ Jednalo se o specifické správní orgány, které měly však některé společné rysy i se soudy (proto označovány jako *gerichtsähnliche Verwaltungsbehörden*). Byly zrušeny k 1. lednu 2014, kdy jejich agendu z velké části převzaly zemské správní soudy.

⁷⁰ Srov. čl. 130 odst. 1 bod 3 B-VG.

žádosti zcela pominul, český zákonodárce v takovém případě konstruuje pro rozhodnutí vydávané v 1. stupni (nikoli v odvolacím řízení!) fikci vydání zamítavého rozhodnutí. Jedná se v českém právním řádu o velmi neobvyklou konstrukci. Vzniklé fiktivní rozhodnutí z povahy věci nesplňuje stanovené náležitosti formy ani obsahu. Jako takové musí být při uplatnění opravných prostředků zrušeno pro nepřezkoumatelnost a celý proces se tak fakticky jen prodlužuje.⁷¹ Při nečinnosti správního orgánu v odvolacím řízení napomůže žadateli speciální žaloba proti nečinnosti uplatněná u správního soudu.

Specifickým nástrojem k urychlení celého procesu je v České republice tzv. informační příkaz, který je upraven dnes zejména v § 16 odst. 4 a 5 InfZ.⁷² Existuje v základu na dvou úrovních. Jednak ho může nově (s účinností od 24. 4. 2019) využít správní orgán rozhodující o odvolání, jednak ho má k dispozici i správní soud, prolomuje tedy kasační princip, typický pro české správní soudnictví. Příkaz se využije v situaci, kdy je nadřízený správní orgán přesvědčen o tom, že prvoinstanční subjekt měl poskytnout některou část informací (či veškeré), ale neučinil tak. Tehdy je na místě, aby (částečně) zrušil rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a řízení v tomto rozsahu zastavil. Současně rozhodnutím přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu. Proti tomuto rozhodnutí se již nelze odvolat. Ocitne-li se v identické situaci až správní soud, zruší (příp. částečně⁷³) jak druhoinstanční, tak i prvostupňové rozhodnutí a nařídí povinnému subjektu informace poskytnout.⁷⁴ Tato ustanovení jsou zatím svojí povahou v tuzemském právním řádu ojedinělá. InfZŽp žádné podobné ustanovení neobsahuje a vzhledem k tomu, že je při jeho aplikaci úplně vyloučeno podpůrné použití InfZ (srov. § 2 odst. 3 InfZ), nelze u něj informační příkaz využít. Na druhou stranu nic nebrání tomu, aby se institut informačního příkazu objevil v budoucnu i v InfZŽp. A možná to nebude trvat dlouho, jelikož zavedení informačních příkazů za identických podmínek (se zohledněním

⁷¹ K problémům spojeným s negativními fiktivními rozhodnutími srov. HAK, Jan. Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In VAČOK, Juraj, HAVELKOVÁ, Mária, DŽAČKOVÁ, Marianna (eds.). *Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018, s. 47-59.

⁷² Úmyslně ponechávám stranou nově zavedený informační příkaz nadřízeného orgánu při rozhodování o stížnosti [§ 16a odst. 6 písm. b) InfZ] a informační příkaz Úřadu pro ochranu osobních údajů v rámci přezkumného řízení (§ 16b odst. 2 InfZ), které nejsou v rámci InfZŽp ani výhledově využitelné s ohledem na absenci institutu stížnosti a přezkumné pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. dubna 2011, č. j. 1 As 95/2010-240, bod 32.

⁷⁴ Rozhodnutí správních orgánů nemusí být výjimečně ani přezkoumatelná – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2014, č. j. 6 As 140/2013-155.

specifických lhůt pro poskytování environmentálních informací) je již součástí připravované novely obou informačních zákonů od Ministerstva vnitra.⁷⁵

Rakouský UIG žádné ustanovení týkající se informačního příkazu neobsahuje a nenalezneme jej ani ve třetí části rakouského soudního řádu správního (zákon č. 33/2013 Sb., VwGVG⁷⁶), která se věnuje specifickým některých řízení. Nic takového jsem nenalezl ani v obecné úpravě práva na informace (stručný Auskunftspflichtgesetz z roku 1987).

4. Závěr

V předkládaném článku jsem provedl důkladný rozbor vzájemného vztahu obou vybraných právních předpisů týkajících se práva na přístup k informacím o životním prostředí v Rakousku a v Česku, poukázal jsem na jejich vazby na sekundární právo Evropské unie i na jejich ukotvení v právních rádech mateřských států.

Z hlediska srozumitelnosti ústavního zakotvení přístupu k informacím o životním prostředí je výhodnější právní úprava v Česku, neboť složitý rakouský systém oddělování kompetencí Spolku a jednotlivých spolkových zemí působí v praxi problémy. Naproti tomu máme-li zhodnotit úpravu vzájemného vztahu „základního“ zákona o zpřístupňování environmentálních informací a dalších předpisů, které takové informace mohou obsahovat, pak vychází lépe prostý rakouský princip výhodnosti. Obě země respektují, že by měly být informace zpřístupněny v široké míře a tomu odpovídá i jejich vymezení. Český zákonodárce zařadil pod ambit Směrnice větší množství povinných subjektů, rakouský přístup tak velkorysý není, když zejména vyjímá kompletně orgány moci soudní. I v tomto v Rakousku komplikuje přístup k informacím fakt, že mnohdy není snadné stanovit, zda určitá záležitost spadá do legislativní působnosti Spolku a tudíž je vůbec aplikovatelný UIG.

Oba srovnávané členské státy stanovily podmínky, které umožňují poměrně bezformální podávání žádostí o informace a jejich vyřízení. Díky stanovení striktních lhůt zároveň nehrozí nepřiměřené průtahy v řízení. Rakouský zákonodárce ovšem zvolil širší vymezení privilegovaných informací, u kterých jsou citelně omezeny důvody, kdy je nelze zpřístupnit, nadto výslovně stanovil požadavek na zvažování protichůdných zájmů v každém jednotlivém případě, kterému se český zákonodárce stále vyhýbá. Méně obratné je i české vymezení důvodů pro odmítnutí informací, když část z nich byla zamýšlena jako kogentní, přestože tento závěr již doktrína i judikatura koriguje.

⁷⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů [online]. odok.cz, 1. července 2019 [cit. 4. srpna 2019]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>>.

⁷⁶ Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz.

Oba státy vycházejí z principu bezformálnosti poskytování informací, pokud je žadateli plně vyhověno. V případě nezpřístupnění části informace nebo informace jako celku je vydáno správní rozhodnutí. Méně efektivní je ale české řešení nečinnosti povinného subjektu, kdy dochází k fikci negativního rozhodnutí, které pak musí být rušeno. Přechod kompetence formou devoluce se jeví jako vhodnější, jelikož v popisované oblasti jsou vymezeny poměrně striktní lhůty, které vyplývají už z unijního práva. Vhodným prostředkem k urychlení procesu poskytování environmentálních informací se jeví možnost nadřazeného správního orgánu a správního soudu přikázat přímo poskytnutí informací, bude-li zavedena.

V mém článku došlo k ověření obou stanovených hypotéz s kladným výsledkem. Český InfZŽp sice obecně standardům na poskytování informací o životním prostředí vyhoví, na druhou stranu by bylo vhodné korigovat odporující si ustanovení (př. fikce upuštění od žádosti, anonymní žádost), nebo zpřesnit jeho znění takovým způsobem, aby lépe vyhovoval požadavkům Směrnice, která měla být již řádně implementována (nejpalčivěji otázka poměrování zájmů při rozhodování o zveřejnění určité informace nebo stanovení důvodů odepření). Rovněž se potvrdila hypotéza, kdy národní zákonodárci při úpravě přístupu k informacím o životním prostředí nemají moc volného prostoru v okamžiku, kdy Směrnice stanoví jak definici takových informací, tak poměrně detailním způsobem pravidla pro jejich zpřístupňování, včetně přípustných omezení a lhůt, ve kterých tak povinné subjekty členských zemí musí činit, stejně jako minimální standardy při přístupu k právní ochraně.

Seznam použitých zdrojů**a) Knihy**

1. BUCH, Agnes. *Informationszugangsrechte des Bürgers in Polen und Deutschland mit europarechtlichem Bezug: Ein Rechtsvergleich*. 1. vydání. Berlin: Lit Verlag, 2011, 496 s.
2. ENNÖCKL, Daniel, MAITZ, Karl-Maria. *UIG – Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 2. vydání. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2011, 190 s.
3. GÖTZE, Roman, ENGEL, Gernot-Rüdiger. *UIG: Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 1. vydání. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2017, 296 s.
4. JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Praha: GRADA Publishing, 2017, 272 s.
5. JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 196 s.
6. KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, 416 s.
7. KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 327 s.
8. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

b) Články a sborníkové příspěvky

1. GRIMBERGER, Markus. Informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsgesetz. In HAUER, Andreas (Hrsg). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 75-93.
2. HAK, Jan. Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In VAČOK, Juraj, HAVELKOVÁ, Mária, DŽAČKOVÁ, Marianna (eds.). *Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018, s. 47-59.
3. HAUER, Andreas. Die Umweltinformation im System der Rechtsordnung. In HAUER, Andreas (Hrsg). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 19-32.
4. MORÁVKOVÁ, Jitka. Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva k problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4, s. 214-226.
5. SCHMIDT, Henning, HUNGELING, Nina. Der Informationsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz – unterschätztes Risiko für Unternehmen? *Natur und Recht*, 2010, roč. 32, č. 7, s. 449-452.

6. RASCHAUER, Nicolas. Der Anspruch auf Umweltinformation. In HAUER, Andreas (Hrsg). *Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. vydání. Linz: ProLibris, 2010, s. 47-73.

c) Rozhodnutí správních orgánů a soudů

1. Nález Správního soudního dvora ze dne 2. 6. 1999, sp. zn. 99/04/0042.
2. Nález Správního soudního dvora ze dne 12. 7. 2000, sp. zn. 2000/04/0064.
3. Nález Správního soudního dvora ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2006/07/0083.
4. Nález Správního soudního dvora ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 2004/03/0167.
5. Nález Správního soudního dvora ze dne 28. 9. 2011, sp. zn. 2009/04/0205.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18.
9. Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Horní Rakousy ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. VwSen-590002/3/Kl/Rd.
10. Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Štýrsko ze dne 3. 11. 2005, sp. zn. 41.18-1/2005.
11. Rozhodnutí nezávislého správního senátu spolkové země Štýrsko ze dne 12. 6. 2008, sp. zn. 40.1-1/2008.
12. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii*, č. 116/1996/735/932.
13. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 6. 1998, *McGinley a Egan proti Spojenému království*, č. 10/1997/794/995-996.
14. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 1. 2009, *Tătar proti Rumunsku*, č. 67021/01.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2007, č. j. 2 As 12/2007-79.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010-240.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2014, č. j. 6 As 140/2013-155.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-50.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53.
21. Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 9. 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl.

22. Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 6. 2003, *Eva Glawischnig proti Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen*, C-316/01, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6009 a násl.
23. Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 6. 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl.
24. Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 2010, *Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-266/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-13152 a násl.
25. Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 2. 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti Spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012.
26. Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, *East Sussex County Council proti Information Commissioner a dalším*, C-71/14, Sb. rozh. s. 2015.
27. Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

d) Internetové zdroje

1. *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria* [online]. unece.org, 16. prosince 2011 [cit. 3. srpna 2019]. Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/C48_FindingsAdvUnedCopy.pdf>.
2. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů [online]. odok.cz, 1. července 2019 [cit. 4. srpna 2019]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>>.

Klíčová slova:

Právo na informace o životním prostředí – *Umweltinformationsgesetz* – povinné subjekty – poskytování informací na žádost – důvody pro odepření zpřístupnění informace – právní ochrana

Poděkování:

Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem *Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy* podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (IGA SPP č. 437100027/31). Autor je hlavním řešitelem uvedeného projektu.

O autorovi:

Mgr. Jan Hak působí jako doktorand na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

AUSTRIAN ENVIRONMENTAL INFORMATION ACT UNDER SCRUTINY AND IN COMPARISON WITH CZECH LAW – SELECTED ISSUES

Abstract:

The introduced article concentrates on a thorough comparative analysis of the crucial Austrian and Czech acts on access to environmental information – Act No. 495/1993 Coll., Environmental Information Act (in the article referred to as “UIG”), and Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment (in the article referred to as “InfZŽp”). Both acts have found themselves under obligation to transpose EU law and in the same way also international law. So the author necessarily notices especially the impact of EU Directive 2003/4/EC on public access to environmental information.

As the title of the article suggests, the author puts stress on some particular selected issues. These include anchoring of the right of access to environmental information in the constitutional system of the selected countries and relation of basic acts dealing with the issue to other acts providing somehow access to this kind of information, specification of the notion environmental information (including a numerous Austrian judicature), determination of bodies subject to a disclosure obligation, rules dominating admission to environmental information upon request, exemptions from disclosure, and lastly the basic scheme of legal protection in cases the applicant is not fully or partially provided with the information desired for any reasons.

This article should reveal if the Czech legislator can be inspired by Austrian UIG, alternatively how. It should also verify two hypotheses. Firstly, Czech InfZŽp meets the requirements of effective access of the public to environmental information; nevertheless it could be more precise. Secondly, the national legislator does not have much space for his own conceptions in this branch of law because of a quite precise EU directive (and EU & international law’s influence generally).

Key words:

Law on environmental information – *Umweltinformationsgesetz* – bodies subject to a disclosure obligation – provision of information upon request – grounds for withholding of information – legal protection



PRÁVNÍ PŘEKÁŽKY AGROLESNICTVÍ¹*JUDr. Helena Doležalová*

Pojem „agrolesnictví“ není v právních předpisech upraven; „zemědělsko-lesnické systémy“ (případně „zemědělsko-lesnické plochy“) jsou zmíněny v nařízeních (EU), avšak Česká republika nestanovila bližší podmínky předpokládané těmito nařízením. Agrolesnictví však bývá obecně definováno mnohem širěji než v nařízeních (EU), nejčastěji jako kombinace pěstování dřevin s některou formou zemědělské produkce na jednom pozemku, což znemožňuje dosažení konsensu na způsob případného začlenění do české právní úpravy. Ze systematiky právní úpravy zemědělsko-lesnických systémů a vzájemných vztahů jednotlivých institutů však vyplývají možnosti, jak by mohly být zemědělsko-lesnické systémy upraveny v českých předpisech. Vzhledem k širokému pojetí agrolesnictví je třeba se při úvahách o právních překážkách agrolesnictví zabývat obecnými právními východiskami pro pěstování dřevin a pastvu na zemědělských nebo lesních pozemcích, neboť z nich vyplývají limity pro zemědělsko-lesnické systémy.

Relevantní právní úprava² je nesmírně široká, proto ji nelze obsáhnout v celém rozsahu. Za účelem nastínění specifik a právních limitů agrolesnictví a zemědělsko-lesnických systémů jsou nejprve uvedeny alespoň některé z definic těchto pojmů, způsoby národních úprav těchto systémů ve vybraných zemích, základní podmínky i překážky současného pěstování dřevin a zemědělských plodin či pastvy a základní informace o možnostech podpory těchto činností, zejména v rámci Společné zemědělské politiky.

Zemědělsko-lesnické systémy (ZLS) v nařízeních (EU)

Společná zemědělská politika (dále jen SZP) je založena na dvou pilířích; do prvního z nich se řadí nástroje k fungování zemědělských trhů a potravinového řetězce a k přímým platbám, podmíněné povinnými požadavky na hospodaření i dobrým zemědělským a environmentálním stavem, a druhý tvoří politika rozvoje venkova směřující ke zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství, udržitelnému řízení přírodních zdrojů, ochraně klimatu a vyváženému územnímu rozvoji venkovských oblastí. Pro členské státy jsou povinná opatření prvního pilíře, která nemusí až na výjimky členské státy spolufinancovat. Financování obou pilířů je upraveno společně.³ Vzájemnou

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci projektu TAČR TL01000298 Agrolesnictví – šance pro regionální rozvoj a udržitelnost venkovské krajiny.

² Stav ke dni 20. 4. 2019.

³ DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M., SNOPKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-584-5, s. 206-207.

provázanost obou pilířů dokládá i úprava ZLS (či ploch), které jsou zmíněny v úpravě obou pilířů SPZ.

V rámci **prvního pilíře** zmiňuje zemědělsko-lesnické plochy nařízení (EU) 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci SZP a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (dále jen nařízení (EU) č. 1307/2013), a to v čl. 43 a 46. Čl. 43 tohoto nařízení stanoví obecná pravidla pro platby na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí, přičemž ukládá zemědělcům, kteří mají nárok na platbu v režimu základní platby nebo v režimu jednotné platby na plochu, povinnost dodržovat na všech svých způsobilých hektarech **zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí**, kterými se rozumí i **vyhrazení plochy využívané v ekologickém zájmu** v rámci zemědělských ploch. Podle čl. 46 uvedeného nařízení, stanovího zemědělcům za stanovených podmínek povinnost zajistit, aby plocha odpovídající alespoň 5 % orné půdy byla plochou využívanou v ekologickém zájmu, se za tyto plochy mohou na základě rozhodnutí členských států považovat mj. hektary **zemědělsko-lesnické plochy**, na které se poskytuje nebo poskytla podpora podle článku 44 nařízení (ES) č. 1698/2005 nebo článku 23 nařízení (EU) č. **1305/2013** o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (dále jen „nařízení (EU) č. 1305/2013“). Členské státy se měly rozhodnout, co se má považovat za plochy využívané v ekologickém zájmu, do 1. srpna 2014.

Druhý pilíř (Podpora rozvoje venkova) je upravený zejména nařízením (EU) č. 1305/2013. Podle čl. 21 tohoto nařízení, nazvaného **Investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů**, zahrnujícího: a) zalesňování a zakládání lesů, b) **zavádění ZLS**, c) předcházení poškozování lesů lesními požáry, přírodními katastrofami a katastrofickými událostmi, včetně napadení škůdci a vypuknutí choroby a hrozeb souvisejících s klimatem, a obnovy takto poškozených lesů, d) investice ke zvýšení odolnosti a ekologické hodnoty, jakož i potenciálu lesních ekosystémů v oblasti zmírňování změny klimatu a e) investice do lesnických technologií a zpracování lesnických produktů, jejich mobilizace a uvádění na trh, jsou tedy ZLS **druhým subsystémem** z pěti (zalesňování uvedené v písm. a) čl. 21 dále upravuje čl. 22, předcházení poškozování lesů podle písm. c) čl. 24, investice podle písmen d) a e) čl. 25 a 26).

Čl. 23 nařízení (EU) 1305/2013 sice obsahuje **definici ZLS** (*systemy využívání půdy, v jejichž rámci je stejný pozemek zároveň využíván k pěstování stromů a k zemědělské činnosti*) **ve druhém odstavci**, ten však **navazuje na odstavec první**, který začíná slovy: „Podpora podle čl. 21 odst. 1 písm. b) se poskytuje...“. Podle následujícího odstavce mohou členské státy určit minimální a maximální počet stromů na hektar s přihlédnutím k místním půdním, klimatickým a environmen-

tálním podmínkám, **druhům lesních dřevin** a potřebě zajistit udržitelné zemědělské využití půdy. Česká republika tak neučinila; ačkoli nařízení má obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, tyto systémy se zde proto nepodporují. Pro státy, které využily uvedené možnosti, byla podpora omezena maximální mírou podpory stanovenou v příloze II, tj. 80 % částky způsobilých investic na zavedení ZLS. **Nařízení (EU) č. 2017/2393** ze dne 13. prosince 2017,⁴ **rozšířilo možnosti podpory i na regeneraci nebo obnovu** těchto systémů, a také roční prémii na hektar k uhrazení nákladů na údržbu po dobu nejvýše pěti let.

Opatření podle předchozího nařízení (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), byla rozdělována do tří skupin podle článku 1 - zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podporou restrukturalizace, rozvoje a inovací, zlepšování životního prostředí a krajiny podporou hospodaření s půdou a zlepšování kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářské činnosti. Ke zlepšení životního prostředí a venkova podporou hospodaření s půdou měla přispět opatření, mezi které se řadilo i první zavádění ZLS na zemědělské půdě; to však spadalo do skupiny opatření zaměřených na udržitelné využívání lesní půdy.⁵ Podporu na založení ZLS na zemědělské půdě bylo možné poskytnout ke **spojení extenzivního zemědělství a lesnických systémů** k pokrytí nákladů na jejich založení. ZLS byly definovány jako takové systémy využívání půdy, v jejichž rámci se na stejném pozemku pěstují stromy v kombinaci s výkonem zemědělské činnosti, přičemž z podpory byly vyloučeny vánoční stromky a rychle rostoucí druhy s krátkou obmýtní dobou. I přes systematické zařazení tohoto opatření byla věta obsahující definici ZLS prezentována jako definice agrolesnictví (dále jen AL), bez zmínky o souvislosti s lesnictvím.⁶

Dne 1. 6. 2018 byl Radě a Evropskému Parlamentu předložen **návrh nařízení č. 2018/0216 (COD)**,⁷ na jehož základě by se měla výrazně změnit stávající právní

⁴ Tímto nařízením se mění nařízení (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky, (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, a (EU) č. 652/2014, kterým se stanoví pravidla pro řízení výdajů v oblasti potravinového řetězce, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin a rozmnožovacího materiálu rostlin

⁵ HARTIG DANIELSEN, J. *EU agricultural law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013. European monographs. ISBN 978-90-411-3280-2, s. 125-128.

⁶ RIGUEIRO-RODRÍGUEZ, A., McADAM, J., MOSQUERA-LOSADA, M. R. *Agroforestry in Europe. Current Status and Future Prospects*. Springer Netherlands, 2009. ISBN 978-1-4020-8272-6, s. 68.

⁷ Stanoví se jím pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy

úprava rozvoje venkova, neboť členské státy by měly mít větší možnost volby při výběru a uzpůsobování dostupných nástrojů politiky v rámci SZP pro plnění cílů v modelu zaměřeném více na dosahování výsledků. Navrhuje se zachovat současnou strukturu SZP postavenou na dvou pilířích. Nová podoba SZP pro období po roce 2020 by měla poukazovat na zvýšenou subsidiaritu, aby členské státy mohly lépe přizpůsobit prováděcí opatření v rámci obou pilířů vnitrostátním skutečnostem a specifickým okolnostem zemědělců. To vše by mělo být pro členské státy flexibilnější.

I tento návrh však **nezतोžňuje pěstování stromů na zemědělských pozemcích s AL, ale staví je vedle sebe**. Např. rámcová definice orné půdy by měla být stanovena způsobem, který členským státům umožní pokrýt různé produkční formy včetně takových systémů, jako je **AL a orná plocha s keři a stromy** (důvod v odst. 5). Podpora na závazky hospodaření může zahrnovat i **prémie pro lesy a závody s agrolesnickými systémy** (dále jen ALS) apod. (důvod v odst. 38). ALS jsou zmíněny jako jedna z možností **opatření v lesnictví** (vedle zalesňování) v rámci rozvoje zalesněných oblastí a udržitelného obhospodařování lesa (důvod v odst. 39). Z uvedeného je zřejmé, že k výraznému odklonu od dosavadního pojetí a systematického zařazení ZLS tedy nedochází.

Agrolesnictví podle European Agroforestry Federation (EURAF)

EURAF definuje AL jako integraci dřevin, plodin a/nebo pastvy na jednom pozemku, přičemž stromy mohou být uprostřed parcel nebo na jejich hranicích jako živé ploty,⁸ bez jakékoli zmínky o lese, lesních dřevinách apod. Dále uvádí, že AL lze využívat ve všech zemědělských systémech a ve všech částech Evropy, a to buď pěstováním stromů na zemědělských pozemcích nebo zaváděním zemědělské produkce do zalesněných oblastí či sadů (tj. silvopastorální systémy). EURAF také zmiňuje, že Evropa má unikátní tradice ALS s vysokou environmentální a kulturní hodnotou i velký potenciál pro inovativní moderní ALS vyvinuté výzkumnými evropskými centry během minulých dvou desetiletí. Dodává, že podpora produkce AL byla zavedena v rámci SZP tím, že agrolesnické postupy jsou zahrnuty jako *Ecological Focus Areas* – EFA a zemědělci mohou získat platby na *greening* v rámci prvního pilíře podle nařízení (EU) 1307/2013 i programů na rozvoj venkova v rámci druhého pilíře podle nařízení (EU) 1305/2013 – bez ohledu na systema-

v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013.

⁸ Agroforestry in Europe [online] EURAF [cit. 2019-04-04] Dostupné z: <http://www.eurafagroforestry.eu/about/agroforestry-europe>

tické zařazení této podpory, což neodpovídá obsahu zejména druhého ze zmíněných evropských nařízeních.

Agrolesnictví podle Českého spolku pro agrolesnictví

Český spolek pro agrolesnictví (dále jen „ČSAL“), člen EURAF, v podstatě přejímá jeho definici AL v tom smyslu, že opomíjí jakoukoli návaznost na cokoli, co souvisí s lesem či lesnictvím, když na svých webových stránkách definuje AL jako „*způsob hospodaření na zemědělské nebo lesní půdě, který kombinuje pěstování dřevin s některou formou zemědělské produkce na jednom pozemku, a to buď prostorově, nebo časově. Podmínkou je, že složky ALS (dřeviny, plodiny, zvířata případně jiné) jsou pěstovány, resp. chována s hospodářským a/nebo environmentálním záměrem*“.⁹

Členové tohoto spolku dělí ALS na několik druhů, zejména na silvoorebné (na orné půdě) a silvopastorální (stromy a hospodářská zvířata),¹⁰ resp. systémy *alley cropping*, u nichž se kultivují pásy (aleje) dřevin v rozsáhlé zemědělské krajině a systémy *alley coppice*, tj. kombinace výmladků s cennými sortimenty dřevin. Do AL zahrnují širokou škálu kombinací zemědělské a rostlinné výroby: pěstování zeleniny pod ovocnými stromy, chov drůbeže a ovcí v ovocných sadech apod.; **ty, kteří takto o agrolesnictví neuvažují, označují jako laiky.**¹¹ V některých publikacích¹² se však lze setkat i s charakterizováním AL jako způsobu „*zemědělského hospodaření využívající lesní dřeviny*“, a důrazem na význam v lesnictví zejména v souvislosti s tzv. středním lesem, který se řadí mezi ALS (krom produkce vánočních stromků s pěstováním cenných sortimentů listnatých dřevin, jako např. třešň, švestka, hrušeň aj., či kombinace slepičích farem a pěstování cenného nebo palivového dříví, popř. řízené pastvy domácích prasat živících se v lese žaludy a bukvicemi). U středního lesa, tj. kombinace lesa vysokého a nízkého, se využívá obnovy lesa přes pařezovou výmladnost a generativní obnovu ze semen nebo sazenic prostřednictvím umělé výsadby.

⁹ Co je agrolesnictví? [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://agrolesnictvi.cz/?page_id=367

¹⁰ LOJKA, B. Agrolesnictví – novinka nebo návrat k tradicím [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2018/12/1.-Lojka_Agrolesnictvi%20AD-ALS-novinka-nebo-n%C3%A1vrat-k-tradic%C3%ADm-sou%C4%8Dasn%C3%BD-stav-ALS-v-%C4%8CR-a-Evrop%C4%9B.pdf

¹¹ MARTINÍK, A., WEGER, J., ERBER, A. Agrolesnictví v České republice. Mínočnost, současnost a budoucnost [online]. *Lesnická práce* 6/2015 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2015/06/Agrolesnictvi%20AD-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice.pdf>, s. 7-8.

¹² ERBER, A. Agrolesnictví – budoucnost českého zemědělství a výzva pro lesní školkaře?! [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alesn-erber-agrolesnictvi-budoucnost-ceskeho-zemedelstvi-a-vyzva-pro-lesni-skolkare>

Definice ČSAL vyvolává mnoho otázek, zejména jak se AL liší od jiných způsobů hospodaření, při kterých na zemědělské půdě rostou současně dřeviny i plodiny, případně se pod stromy pasou zvířata, dále smysl podmínky „že složky agrolesnického systému ... jsou pěstovány, resp. chována s hospodářským a/nebo environmentálním záměrem, resp. s jakým jiným záměrem by mohly být dřeviny či plodiny pěstovány (nebo pasena zvířata), než s hospodářským nebo environmentálním (tedy existuje-li jiný záměr) atd.

Tento spolek se snaží prosadit zavedení AL (ve svém pojetí) do české právní úpravy. Dne 9. 11. 2018 jeho členové doručili na podatelnu Úřadu vlády otevřený dopis vládě jednak na podporu **přistoupení ČR k chartě ICRAF (World Agroforestry Center)**, a také za tím účelem, „aby téma agrolesnictví bylo plnohodnotnou agendou pracovních skupin a při mezirezortních jednáních ... při tvorbě SZP v souvislosti s příštím programovým obdobím 2021–2027“. Přílohou dopisu byla Deklarace coby výstup ze semináře „Agrolesnictví jako nástroj adaptace na klimatickou změnu“ pořádaného 10. května 2018 v Poslanecké sněmovně. V otevřeném dopisu je za zásadní označena mj. **revize legislativních omezení** pro přítomnost dřevin určených pro produkci v kombinovaných managementech hospodaření na zemědělské půdě a **odstranění kritérií penalizačního charakteru, vydefinování a zavedení druhu zemědělské kultury ALS v centrální evidenci půdy LPIS** tak, aby mohl být součástí zemědělského hospodaření v krajině.¹³ Nelze však pominout, že Charta ICRAF zmiňuje v preambuli lesní dřeviny (*forest plants*), cíle uvedené v čl. IV. jsou zaměřeny na rozvojové (*developing*) země, a v písm. b) tohoto článku odkazuje na druhy lesních dřevin (*species of trees and other forest flora and fauna that are underused*).¹⁴

ČSAL se podílel na organizaci konference „Agrolesnictví - environmentální a produkční alternativa v zemědělství“, která se konala dne 18. 4. 2019 pod záštitou jak ministra životního prostředí, tak i zemědělství, a také Komise pro životní prostředí Akademie věd ČR v sídle Akademie věd ČR. Na této konferenci bylo přijato **stanovisko obsahující širokou definici ALS** (jak je uvedena výše) a požadavek na zavedení AL jako nové kultury v systému LPIS, s tvrzením, že „bude jako *agroenvironmentální-klimatické opatření s legislativním rámcem umožňovat využití finančních příspěvků*“¹⁵ přičemž však není jasné, zda „jako“ znamená přirovnání k agroenvironmentálně-klimatickým opatřením nebo zařazení do nich.

¹³ Otevřený dopis vládě [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2018/11/Agrolesnictvi-otevreny-dopis-vlade-CR.pdf>

¹⁴ Effective ICRAF Charter [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/?p=792>

¹⁵ Stanovisko k semináři KŽP AV ČR o agrolesnictví [online]. Akademie věd ČR. Platforma pro krajinu [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: http://nasekrajina.eu/2019/04/18/stanovisko-agrolesnictvi/?fbclid=IwAR0ayPHIFcxczfpqpcv1jbpARjTX8ggjTK_xLAPTKVV8ghsbS-AOLk0uxg

Snaha o navrácení dřevin na rozlehlé lány polí a rozšíření extenzivních způsobů hospodaření je vzhledem k potřebě ochrany proti erozi, suchu a degradaci půdy bezpochyby chvályhodná a hodná podpory, nicméně bylo by třeba postupovat tak, aby byla souladná s právní úpravou. Je otázkou, zda požadované „vydefinování nové kultury“ postačí k dosažení zamýšlených cílů, a zda postačí obecná široká definice bez upřesnění druhů dřevin, jejich počtu, vzdálenosti při výsadbě apod., a zda by i upřesněná definice byla schopná odlišit tuto kulturu od jiných, které mohou mít v podstatě stejný charakter, a byla-li by v souladu (nejen) s nařízeními (EU), či zda by bylo např. třeba vytvořit a upravit zcela nové opatření, které by však zužovalo široké pojetí AL. Za účelem odpovědi na tyto otázky je třeba zaměřit se na to, co patří mezi zmíněná „legislativní omezení pro přítomnost dřevin určených pro produkci“,¹⁶ jaký je jejich smysl, a zda je lze „revidovat“ či změnit.

Agrolesnictví v zahraničních publikacích

V dostupných odborných publikacích zabývajících se AL bývá relevantní právní úprava zmíněna spíše okrajově a v souvislosti s politickými nástroji. Autoři odkazují na definici AL v nařízení (EU) č. 1305/2013, nezmiňují však systematické zařazení této definice.¹⁷ Původně (v roce 1977) však bylo AL popisováno ještě neurčitěji, jen jako pěstování stromů na farmách.¹⁸ Lze se setkat s tvrzením, že tvůrci politik uznávají AL v jeho širokém pojetí (přičemž AL v užším pojetí se označuje v uvozovkách).¹⁹

Je však diskutabilní, zda toto uznání postačí k takovým změnám právní úpravy, které by plně vyhověly všem požadavkům na „odstranění legislativních bariér“, a postačí-li tvůrcům právních předpisů a těm, kteří se budou podílet na jejich přijímání. Trvání na tomto pojetí může vést ke stejnému výsledku, jako u často používaného výrazu „legislativa“, který se také užívá i ve významech, který nemá, ovšem např. skutečný „legislativní proces“ se využije jen v některých případech (tedy pouze v užším pojetí). AL tak může zůstat jen technickým pojmem, zejména pro nedorozumění s „laiky“.

¹⁶ Zde již dochází oproti definici spolku ke zúžení, neboť již není zmíněn účel ekologický (pravděpodobně proto, že ten je již dostatečně podporován).

¹⁷ MOSQUERA-LOSADAA, M. R. et al. Agroforestry in Europe: A land management policy tool to combat climate change [online]. *Land Use Policy*, 2018 [cit. 2019-03-28]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.052>, s. 604.

¹⁸ Agroforestry: Reconciling Production with Protection of the Environment. A Synopsis of Research Literature [online]. The Organic Research Centre, 2010 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://orgprints.org/18172/1/Agroforestry_synopsis.pdf, s. 5.

¹⁹ Extent and Success of Current Policy Measures to Promote Agroforestry across Europe [online]. AGFORWARD 2016 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.agforward.eu/index.php/en/extent-and-success-of-current-policy-measures-to-promote-agroforestry-across-europe.html>

Za hlavní právní překážky AL jsou označovány jednak převažující **nájemní vztah** k zemědělským pozemkům, dále nebezpečí **změny druhu pozemku** (zejména ze zemědělského na lesní) a **nemožnost dvojího hospodářského využívání pozemku**.²⁰

Způsoby úpravy ZLS v zahraničí

Odhlédnuto od rozvojových zemí, z dostupných informací ke způsobu „implementace AL“ v evropských zemích²¹ vyplývá, že podopatření 8.2 – podpora zavádění zemědělsko-lesnických systémů podle čl. 23, resp. čl. 21 odst. 1 písm. b) nařízení (EU) č. 1305/2013 byly upraveny ve Francii, Španělsku, Itálii, Portugalsku, UK (Severní Irsko, Skotsko, Wales), Belgii, Maďarsku, Řecku. Dostupných informací o způsobu právní úpravy podpory ZLS v evropských zemích je však velice málo, proto lze stručně uvést jen několik příkladů, nicméně i z nich je možné dovozovat specifika tohoto opatření. V Irsku je AL podpořeno zvláštní úpravou; pozemky jsou klasifikovány jako lesní (zalesněné). V Severním Irsku je podopatření *agroforestry* zahrnuto v PRV (investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů). Náklady se odhadují pro 400 stromů na hektar ve vzdálenostech 5x5 m, přičemž se doporučuje po vysazení tento počet postupně snižovat na 120–150 na hektar. AL není možné na citlivých trvalých porostech nebo v místech ochrany vodních zdrojů. Kromě dalších podmínek jsou stanoveny druhy, které lze využívat (dub, bříza, olše, divoká třešeň, krabovité jablko, vrba, jablko, ořech apod.). **Ovocné druhy musí být kombinované s lesními druhy**, kterých musí být více než 50 %. Žádoucí je využívat alespoň tři druhy, z nichž žádný nepřevažuje více než 70 %. Ve Skotsku je podopatření 8.2 zahrnuto v PRV (investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů) a zaměřuje se zejména na tzv. silvopastorální systémy na trvalých travních porostech. Pozemky lze využívat **pouze pro pastvu ovcí**; tyto pozemky s rozlohou alespoň 0,25 ha musí být vhodné pro pastvu alespoň na dobu 20 let. Též jsou stanoveny druhy dřevin, hustota a rozmístění stromů. Wales zahrnuje podopatření 8.2 v PRV pod opatření „investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů“.

V uvedených příkladech je tedy pojetí AL **vždy určitým způsobem zúženo** a není totožné s obecnou širokou definicí AL.

²⁰ EIP-AGRI Focus Group. Agroforestry: introducing woody vegetation into specialised crop and livestock systems [online]. Final report. December 2017 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/321874299_EIP-AGRI_Focus_Group_Agroforestry_introducing_woody_vegetation_into_specialised_crop_and_livestock_systems_Final_Report, s. 18.

²¹ Policies to encourage trees on farms in the UK and Ireland: June 2017 update [online] Farm Woodland Forum, Annual Meeting, Cranfield, Bedfordshire 23/6/2017 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.agroforestry.ac.uk/sites/www.agroforestry.ac.uk/files/Lawson%20et%20al.%202017%20Agroforestry%20Policy%20Cranfield%202017.pdf>

Agrolesnictví v širším a užším pojetí

Z výše uvedených definic AL vyplývá, že je pojímáno v širším a užším smyslu – buď jako současné pěstování dřevin a zemědělských plodin či pastvy, nebo v souvislosti s lesy, lesnictvím, lesními dřevinami, které musí být v těchto systémech či plochách alespoň částečně zahrnuty. Postoj těch, kteří trvají na širším pojetí, je nezměnitelný zejména s odkazem na toto pojetí EURAF a dalšími subjekty v zahraničí, na to, že bylo o tomto pojetí publikováno mnoho odborných článků a knih; v tomto pojetí je AL vyučováno na univerzitách. Bylo by vhodné diskutovat o tom, zda na tomto širším pojetí stále trvat či zda přizpůsobit snahu o českou právní úpravu ZLS relevantní právní úpravě.

Překážkou AL v širším smyslu je přístup k výskytu dřevin zejména na orné půdě, tedy že nejsou v určitém počtu a rozmístění považovány za přirozenou součást zemědělských pozemků. Lze se ptát, nesouvisí-li změna v evidenci katastru nemovitostí z pozemků rozdělených v roce 1689 v tehdejší evidenci pozemků na pole s ovocnými stromy (*Aecker mit Obstbäumen*), vinicemi (*Aecker mit Weinraben*), olivovníky (*Aecker mit Oelbäumen*), lesním porostem (*Brande/Aecker mit Waldnutzen abwechselnd*), louky s ovocnými stromy (*Wiesen mit Obstbäumen*), dřevinami „k užitku“ (*Wiesen mit Holznutzen*), vinice s ovocnými stromy (*Weingarten mit Obstbäumen*), olivovníky (*Weingarten mit Oelbäumen*), pastviny s ovocnými stromy (*Hutweiden mit Obstbäumen*) a dřevinami „k užitku“ (*Hutweiden mit Holznutzen/Kopfholz*)²² na současný systém, resp. názvy, s myšlenkou, že postačí uvést **převažující způsob využití** pozemku, a není již třeba uvádět prvky, které se na zemědělských pozemcích vyskytují v menšině. Mělo by tomu tak být. V současné době se jeví problematickým pěstování dřevin „k užitku“, pokud se jím rozumí využití dřeva, neboť se zejména v minulém století změnil pohled na ochranu přírody a krajiny, volně žijícího ptactva atp., a proto jsou stanoveny přísné podmínky pro kácení dřevin (viz dále). Je-li zájem o novou právní úpravu, nelze se obejít bez specifikace druhů, počtu a dalších specifik dřevin, které by se měly pěstovat. Mají-li se více využívat produkční funkce dřevin pěstovaných na zemědělských pozemcích, mělo by se to projevit v definicích, což vylučuje setrvávání na současně široké neurčité charakteristice AL.

Dřeviny a pastva na zemědělských pozemcích

Jedním z požadavků ČSAL je revize „*legislativních omezení pro přítomnost dřevin určených pro produkci v kombinovaných managementech hospodaření na zemědělské půdě a odstranění kritérií penalizačního charakteru, vydefinování a zavedení druhu zemědělské kultury ALS v centrální evidenci půdy LPIS tak, aby*

²² KRČMÁŘOVÁ, J., JELEČEK, L. Czech traditional agroforestry: historic accounts and current status [online] *Agroforest Syst* (2017) 91: 1087. [cit. 2019-04-04] Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10457-016-9985-0>

mohl být součástí zemědělského hospodaření v krajině“. Proto je třeba zaměřit se na obsah jednotlivých pojmů, zejména co chápat pod pojmy „dřeviny“, „půdou“, „kombinovanými managementy hospodaření na zemědělské půdě“, a zvážit možnosti požadovaných kroků.

Dřevinami na zemědělských pozemcích se rozumí tzv. **dřeviny rostoucí mimo les** definované v ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPK“).²³ ZoPK upravuje v rámci ochrany dřevin podmínky jejich kácení. Vysazování dřevin ovlivňuje mnoho ustanovení dalších právních předpisů, a to jak veřejnoprávních, tak soukromoprávních. Tyto předpisy buď chrání dřeviny, nebo jiné veřejné zájmy (umožňují či vyžadují zásahy do dřevin).²⁴ Dřeviny na lesních pozemcích upravují samostatné právní předpisy, zejména zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen LesZ). Kombinaci pěstování dřevin a zemědělské produkce v lesích brání např. omezení dělit lesní pozemky (§ 12), zákaz narušovat půdní kryt, provádět terénní úpravy (§ 20) atd.

Rozdělení pozemků na zemědělské a nezemědělské vychází z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen KatZ), který zemědělské pozemky dále dělí na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, a na nezemědělské pozemky (lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy). Charakteristika jednotlivých druhů pozemků pro účely katastru nemovitostí je obsažena ve vyhlášce č. 357/2013 Sb. (katastrální vyhláška, dále jen KatV).

Obecně platí, že pokud by mělo vysazení dřevin za následek změnu druhu pozemku o výměře větší než 300 m² (např. orná půda by již nesplňovala definici orné půdy, ale jiného druhu pozemku, např. ovocného sadu), je třeba požádat o rozhodnutí o změně využití území (u tohoto příkladu za účelem zřízení rušení a úpravy sadů²⁵), příp. územní souhlas, vyjma případů podle ustanovení § 80 a 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen StavZ), např. jsou-li podmínky stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.

²³ Stromy či keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond; ten není aktuálně definován, neboť byl nahrazen pojmem „pozemky určené k plnění funkcí lesa“, které jsou definované v ustanovení § 3 LesZ.

²⁴ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání. Praha: Grada, 2018. Právo pro každého. ISBN 978-80-271-2029-1, s. 14.

²⁵ Podrobně např. HRDOUŠEK, V. et al. *Příručka pro výsadby ovocných dřevin do krajiny Čech, Moravy a Slezska*. Petr Brázda – vydavatelství spolu s MAS Strážnicko, z.s., 2016. ISBN 978-80-87387-40-5, s. 30 an.

Rozdělení pozemků zohledňují daňové předpisy, zejména zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů. Význam remízků, hájů, větrolamů a mezí dokládá **osvobození** pozemků s těmito prvky na orné půdě a trvalých travních porostech od **daně z pozemků** na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) tohoto zákona. Praxe je však značně odlišná, jak je dále uvedeno.

Slovní spojení „zemědělská půda“ (dále jen ZP) či „zemědělská kultura“ se užívají v různých významech, nicméně od účinnosti novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 41/2015 Sb.), tj. ode dne 1. 4. 2015, nahradil pojem „kultura pozemku“ pojmem „druh pozemku“ z důvodu jednotnosti terminologie v právním řádu („druh pozemku“ je označení způsobu využívání pozemku a „kultura pozemku“ znamená porost pozemku).²⁶

Zemědělský půdní fond (dále jen ZPF) je podle ustanovení § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZoZPF), základním přírodním bohatstvím, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí. ZPF tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. Do ZPF náleží mj. i nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby (výčet není taxativní). Nelze pochybovat o tom, že **do ZPF patří i remízky, větrolamy apod.** (např. pro nepochybnou **protierozní funkci**). V pochybnostech o tom, že jde o součásti ZPF, rozhoduje orgán ochrany ZPF. Proti rozhodnutí, které by uvedené dřeviny vylučovalo, se lze (a mělo by se) bránit opravnými prostředky.

Pozemky ze ZPF lze odejmout **pro nezemědělské účely** (např. pro vytvoření zalesněné plochy, která bude plnit funkce lesa) pouze za podmínek uvedených v ustanovení § 4 ZoZPF, podle kterého je pro nezemědělské účely nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěnou a nedostatečně využitou pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území apod. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí ZP ze ZPF, je nutno splnit stanovené podmínky. ZP I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF. Obecně je třeba k odnětí souhlasu orgánu ochrany ZPF, s výjimkami uvedenými v ustanovení § 9 odst. 2 ZoZPF; další ustanovení upravují náležitosti žádosti o tento souhlas, postup orgánů ochrany ZPF, a to i při stanovení výše odvodů atd. Podle ustanovení § 11a odst. 1 ZoZPF **se odvodů za trvale odňatou půdu nestanoví pro zalesnění** a změnu druhu pozemku **na druh pozemku lesní pozemek** se způsobem využití pozemek určený k plnění funkcí lesa na pozemcích

²⁶ Tisk 339/0, novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=339&CT1=0>

ve IV. a V. třídě ochrany a v dalších, pro toto téma však irelevantních případech; jeden z nich je popsán v písmenu l): registrovaný významný krajinný prvek nebo přechodně chráněná plocha - změnou souhlasu podle § 10 odst. 2. Ačkoli ustanovení § 11a odst. 1 písm. l) ZoZPF se vztahuje pouze na změnu souhlasu pro těžbu nerostných surovin, lze se setkat s tím, že se využívá jako jeden z argumentů pro odnímání ploch např. s remízky ze ZPF i v ostatních případech. Tento názor je absurdní i proto, že v ustanovení § 11a jsou případy, kdy se odvozy za trvale odňatou půdu ze ZPF nestanoví z důvodu ochrany různých veřejných zájmů, avšak z toho, že od daně z pozemků jsou osvobozeny mj. pozemky remízků, hájů, větrolamů a mezí na orné půdě a trvalých travních porostech, vyplývá, že tyto části pozemků jsou v ZPF žádoucí a jejich výskyt by měl být zvýhodněn, nikoli naopak. Důvodem **osvobození i části pozemků** od daně z nemovitých věcí jsou celospolečenské zájmy, např. environmentální.²⁷ Následkem vyjímání částí pozemků s remízky apod. ze ZPF a jejich evidence jako „ostatní plochy“ dochází k jejich likvidaci, neboť daňové zatížení se několikanásobně zvýší.²⁸ Tato praxe není nová, jak vyplývá z dokumentů dokládajících snahu zamezit požadavkům na vyjímání prvků ÚSES ze ZPF, a přetrvává i přes nesouhlasné stanovisko odboru legislativního Ministerstva životního prostředí.²⁹ Sice se v posledních letech podmínky **zmírňují** s odkazem na ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) ZoZPF, tj. pro **krajinné prvky** podle ustanovení § 5 odst. 2 nařízení č. 307/2014 Sb., o evidenci využití půdy podle uživatelských vztahů (dále jen nařízení č. 307/2014 Sb.), ovšem ty jsou definované pro evidenci ekologicky významných prvků, které lze vyhradit jako plochu v ekologickém zájmu, tedy pro účely čerpání dotací. Z analogické aplikace výjimky podle ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) ZoZPF vyplývá domněnka o neuznávání zemědělských pozemků v souladu s charakteristikou jejich druhu, jsou-li na nich remízky apod., a také i z **přejímání limitu počtu stromů na hektar** podle nařízení (EU) č. 640/2014. Pokud se vlastníci pozemků brání placení vyšších daní, musí prokazovat, že pozemky s remízky apod. nemohou využívat.³⁰ **Důvodem**

²⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, P. Daňové právní aspekty ochrany životního prostředí. Daň z nemovitých věcí [online]. České právo životního prostředí, č.49, 2018, ISSN 1213-5542 [cit. 2019-04-20]. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_49.pdf, s. 15.

²⁸ Více viz Příliš vysoká daň za remízek. Zemědělci chtějí za krajinné prvky platit méně [online]. EURO: BYZNYS [cit. 2019-04-05]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/prilis-vysoka-dan-za-remizek-1417823>

²⁹ Upozornění na právní nepřípustnost odnímání půdy ze ZPF za účelem vymezení prvků ÚSES v ÚPD, stanovisko ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, postoupení podání [online]. o. s. OPONENT [cit. 2019-04-09]. Dostupné z: http://www.oponent.cz/data/Mzp_vyjimani_USES.pdf

³⁰ Dokažte, že remízek je remízek, tlačí finanční úřady na vlastníky půdy [online]. iDNES.cz, 11. února 2019 [cit. 2019-04-29]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/jihlava/zpravy/pozemek-puda-dane-financi-urad-vysocina-velke-mezirici-hodov-vysocina-remizek.A190209_456626_jihlava-zpravy_mv

osvobození od daně u těchto ploch však **není nemožnost využití**, ale jejich **ekologický význam**. Proto je třeba neustupovat, ale snažit se o nápravu a sloučení pozemků. Remízky apod. jsou součástí pozemků *ex lege*; podle ustanovení § 507 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ObčZ) je součástí pozemku rostlinstvo na něm vzešlé (s určitými výjimkami u trvalých porostů). Podmínka, že rostlinstvo musí na pozemku „vzejít“, vede k různým výkladům, nicméně z praktického hlediska je vhodnější i později přesazené rostlinstvo zahrnout pod pojem součástí pozemku.³¹ Nicméně i podle kritérií v obecném ustanovení § 505 ObčZ („*Součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí.*“) nelze zejména o stromech jako součástech pozemku pochybovat.

Uvedenou situaci tedy ovlivňuje i problematický **vztah evidence pozemků v katastru nemovitostí s evidencí využití půdy podle užívatelských vztahů**, který však vede i k dalším sporným výkladům. Podle ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) ZoZPF je vlastník (či jiná osoba oprávněná užívat ZP) povinen ji užívat nebo udržovat v souladu s charakteristikou druhu pozemku (podle KatZ a KatV), nejde-li o hospodaření uživatele půdního bloku zařazeného do evidence půdy podle zákona o zemědělství a v souladu s touto evidencí. Toto ustanovení bývá využíváno jako argument pro nutnost „vydefinování AL kultury“, zejména aby bylo možné kombinovat pěstování dřevin a zemědělských plodin, obojí za účelem produkce (i dřeva). Nicméně ani případné zařazení nové kultury nic nezmění na obecných ochranných podmínkách jak dřevin, tak i trvalých travních porostů. Podle ustanovení § 5 písm. a) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZemZ), se podmínky poskytnutí dotací vztahují na ZP, popřípadě na zalesněnou půdu, která byla v evidenci půdy podle ustanovení § 3a tohoto zákona vedena jako zemědělsky obhospodařovaná půda se zemědělskou kulturou stanovenou nařízením vlády č. 307/2014 Sb., a při rozhodování o poskytnutí dotace vychází příslušný orgán z evidence využití půdy vedené podle tohoto zákona, přičemž nepřihlíží k údajům o výměře parcel a druhu pozemků vedených podle KatZ. Výklad těchto ustanovení se v praxi liší. Jednotlivé kultury nejsou totožné s druhy pozemků, což bylo třeba zohlednit, nicméně nelze dovozovat, že lze opomíjet ochranu ZPF a dalších hodnot, zejména při zásadních změnách využívání zemědělských pozemků.

Zemědělské pozemky

Z definic jednotlivých zemědělských pozemků v příloze KatV lze dovodit, zda a jaké dřeviny na nich lze pěstovat. Příloha č. 2 KatV stanoví, co může být na po-

³¹ ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. et al. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1-645, obecná část)*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2014. ISBN 978-80-7478-370-8 [ASPI]

zemku druh **orná půda**. Podle ustanovení § 3 odst. 5 a 6 ZoZPF však nelze jako plantáž dřevin využívat ZP I. a II. třídy ochrany, v ostatních případech s časovým omezením. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 41/2015 Sb.³² k tomu uvádí, že plantáž dřevin je netradičním způsobem využívání zemědělských pozemků, a že cílem stanovení povinnosti rekultivace půdy po ukončení jednoho nebo několika cyklů pěstování plantáže dřevin, která byla dříve ukládána v podmínkách souhlasu s dočasným odnětím ZP, je posílit ochranu ZPF a stanovit povinnosti při hospodaření na půdě způsobem plantáž dřevin. Důvodová zpráva sice připouští, že pěstování plantáží dřevin obvykle neovlivňuje kvalitu a funkce samotné půdy a dokonce může zlepšovat některé kvalitativní vlastnosti půdy, ale riziko pro ZPF vzniká, zůstane-li pěstovaný porost na pozemku dlouhodobě nesklizen, nebo zůstanou-li po skončení pěstebního cyklu na pozemku pařezy a pokud by nebyla provedena rekultivace umožňující běžné zemědělské hospodaření. Je však otázkou, zda již nejsou tyto názory překonané, neboť pěstování rychle rostoucích dřevin již lze řadit mezi běžné zemědělské hospodaření, a zda by alespoň v určitém omezeném rozsahu (např. při stanovení maximální šíře a minimálního odstupu liniových porostů) bylo možné uvedený striktní zákaz zmírnit. **Chmelnice** a **vinice** nebývají zahrnovány do ALS; ochrana chmele a vinné révy je překážkou kombinace s dalšími činnostmi (zejména pastvou). **Zahrady** bývají do ALS zahrnovány, a to jak v zahraničí,³³ tak i v ČR, pokud se pod ovocnými stromy pěstuje zelenina, nebo se chovají zvířata³⁴, nicméně z praktického hlediska se to jeví značně problematickým. V definici **ovocného sadu** je omezující pro kombinaci s pěstováním zemědělských plodin požadavek souvislosti výsadby ovocných stromů či keřů. **Trvalé travní porosty** jsou pozemky, které lze využívat k pěstování trav nebo jiných bylinných pícnin, které však nebyly zahrnuty do systému střídání plodin a na kterých se mohou vyskytovat rozptýlené stromy a keře, případně jejich skupiny, pokud trávy a jiné bylinné pícniny i nadále převažují. V případě zájmu o změnu ZP evidované v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost je nezbytný **souhlas orgánu ochrany ZPF**, který se uděluje na základě posouzení fyzikálních nebo biologických vlastností, rizik ohrožení erozí atd. (podle ustanovení § 2 ZoZPF).

³² Tisk 339/0, novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Op. cit.

³³ Např. MOSQUERA-LOSADAA, M. R. et al. Op. cit., s. 604, 607.

³⁴ Vraťte stromy na zemědělskou půdu, doporučuje zemědělcům odborník [online]. Asociace soukromého zemědělství ČR [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.asz.cz/cs/zpravy-z-tisku/roslinna-vyroba-puda/vratte-stromy-na-zemedelskou-pudu-doporucuje-zemedelcum-odbornik.html>

Omezení pro vysazování dřevin na zemědělských pozemcích

Z výše uvedeného vyplynula určitá obecná omezení pro vysazování stromů či pastvu, resp. jejich kombinaci s pěstováním zemědělských plodin; ta lze doplnit omezeními souvisejícími s ochranou různých zájmů, ať už veřejných či soukromých. Před vysazováním dřevin na zemědělských pozemcích je vzhledem ke shora uvedenému třeba zvážit konkrétní poměry určité lokality, a posoudit, zda je tento záměr v souladu zejména s **druhovým zařazením pozemku** (tedy zda nedojde ke změně druhu pozemku evidovaného v katastru nemovitostí), s územně plánovací dokumentací, s ochranou **krajinného rázu**, s ochranou **významných krajinných prvků** (ať už ze zákona – zejména údolní nivy, nebo na základě registrace), s ochranou ÚSES, **biotopů**, s ochranou proti šíření **nepůvodních druhů a kříženců**, s ochranou proti šíření **GMO**, s ochranou **zvláště chráněných druhů, zvláště chráněných území**,³⁵ soustavy **Natura 2000**, s ochranou **vodních zdrojů, toků, vodních děl**, s ochranou proti **povodním**,³⁶ s ochranou bezpečnosti provozu na **pozemních komunikacích**,³⁷ bezpečnosti provozu **drah**, s ochranou **energetické infrastruktury** (rozvody elektřiny, plynu a tepla), s ochranou **památek**, popř. je-li možné získat výjimku ze zákazů vysazovat dřeviny v zájmu ochrany některých uvedených zájmů, či zda nehrozí následná nutnost pokácení. Proces posuzování vlivů na životní prostředí je třeba pouze pro zalesnění nelesního pozemku na ploše od 25 ha. Při každém záměru vysázet stromy je tedy třeba brát v úvahu jak jejich velikost, druh, možnost obtěžování spadem listí, omezováním výhledu, stíněním, atd., aby nedocházelo ke střetům zájmu na vysazení dřevin s ochranou jiných zájmů, případně hledat vhodné kompromisní řešení.

V úvahu je třeba brát i **sousedská práva** podle ObčZ. Vlastník pozemku může podle ustanovení § 1017 požadovat v případě, že pro to má rozumný důvod, aby se soused zdržel sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice pozemků, a vysadil-li je nebo nechal-li je vzrůst, aby je odstranil (avšak pouze byly-li vysazeny

³⁵ Vzhledem ke specifčnosti záměru by bylo možné v určitých případech uvažovat o využití institutu výjimek ze zákazů (např. ve zvláště chráněných územích podle ustanovení § 43 ZoPK a dalších; příkladem takového zákazu je nemožnost vysazovat rostliny mimo zahrady na území národních parků krom stanovištně původních dřevin nebo místních odrůd ovocných dřevin podle ustanovení § 16 ZoPK).

³⁶ Podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) vodního zákona (č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je třeba povolení k vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry.

³⁷ Bezpečnost silničního provozu je důvodem pro zákaz vysazování stromů nebo vysokých keřů a pěstování takových kultur, které by svým vzrůstem a s přihlédnutím k úrovni terénu rušily potřebný rozhled – s výjimkou lesních porostů s keřovým parkem zajišťujícím stabilitu okraje lesa (viz ustanovení § 33 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

po účinnosti ObčZ, tj. po dni 1. 1. 2014³⁸, a pokud převažuje veřejný zájem, resp. bylo-li orgánem ochrany přírody vydáno povolení k jejich kácení³⁹). Nestanoví-li jiný právní předpis nebo neplyne-li z místních zvyklostí něco jiného, platí pro stromy dorůstající obvykle výšky přesahující 3 m jako přípustná vzdálenost od společné hranice pozemků 3 m a pro ostatní stromy 1,5 m (není-li na sousedním pozemku les nebo sad, stromy tvoří rozhradu nebo se jedná o zvláště chráněný strom). Podle ustanovení § 1016 odst. 2 smí soused šetrným způsobem a ve vhodné roční době odstranit kořeny nebo větve stromu přesahující na jeho pozemek, působí-li mu to škodu nebo jiné obtíže převyšující zájem na nedotčeném zachování stromu, pokud tak neučinil vlastník v přiměřené době.

Vlastníci dřevin, resp. pozemků, jichž jsou dřeviny podle ustanovení § 507 ObčZ součástí, jsou povinni dřeviny nejen chránit před poškozováním a ničením (sami tak také činit nemohou), ale musí o ně aktivně pečovat (ošetřovat a udržovat je). V opačném případě se vystavují nebezpečí postihu za přestupek nebo trestný čin, např. opomenutí podle ustanovení § 10 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, či ublížení na zdraví z nedbalosti podle ustanovení § 148 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů apod.⁴⁰ Vlastník je též povinen provést nezbytné zásahy (i pokácení), které mu uloží orgán ochrany přírody rozhodnutím po provedení správního řízení, v případě výskytu nákazy epidemickými či jinými vážnými chorobami. Nicméně v případě vzniku škody na majetku či zdraví (např. pádem stromu) závisí odpovědnost vlastníka pozemku na tom, zda k pádu došlo následkem vlivu povětrnostních podmínek, či bez těchto vlivů, tedy zda vlastník postupoval natolik obezřetně, jak bylo možné vzhledem ke konkrétní situaci na něm požadovat, a zda mohl s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem např. pádu stromu předvídat a zabránit mu.⁴¹

Zájem na využívání nejen plodů, ale i dřeva při současném pěstování dřevin a zemědělských plodin či pastvy, vede ke snahám **zmírnit podmínky pro kácení** dřevin rostoucích mimo les. Lze se setkat s názory, že pokud by se pro ALS (resp. pro tuto novou kulturu evidovanou v LPIS) uvolnily podmínky pro kácení stromů, tedy aby mohli zemědělci pěstovat dřeviny za účelem využití jejich dřevní hmoty, byli by ochotnější je na zemědělských pozemcích vysazovat. Podmínky kácení dřevin rostoucích mimo les však nevychází z evidence půdy podle uživa-

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5259/2015. Dostupný z: www.nsoud.cz

³⁹ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., op. cit., s. 149.

⁴⁰ VOMÁČKA, V. et. al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 97–98.

⁴¹ ZÍKOVÁ, P. Odpovědnost za škodu způsobenou pádem stromu [online]. epravo.cz [cit. 2019-04-17]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-za-skodu-zpusobenou-padem-stromu-109195.html>

telských vztahů podle nařízení vlády č. 307/2014 Sb. Podle ustanovení § 7 ZoPK jsou dřeviny chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější nebo ochrana podle zvláštních předpisů. Dřeviny rostoucí mimo les lze kácet pouze za podmínek stanovených v § 8 ZoPK – po povolení, oznámení, případně závazném stanovisku orgánu ochrany přírody. Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění vyhlášky č. 222/2014 Sb., stanoví, kdy je toho zapotřebí. Důvody této ochrany jsou funkce dřevin, zejména snižování prašnosti, tlumení hluku či zlepšování mikroklimatu, působení dřevin na krajinný ráz. Některým zemědělcům však může ochrana stromů na jejich zemědělských pozemcích překážet (např. pro využití větších strojů), a uvolnění této ochrany by mělo zřejmé negativní důsledky. Příliš široká definice AL by při případném přejímání do nových podmínek zahrnujících neomezené možnosti kácení v ALS mohla vyvolat hromadnou likvidaci stromů na zemědělských pozemcích.

Podmínky poskytování dotací tedy nejsou jedinými pravidly, kterými se musí zemědělci řídit; nemohou opomíjet ani obecnou národní právní úpravu, která může být odlišná nebo přísnější, což může v případech, kdy se zemědělci řídí pouze pravidly pro získání dotací, vést k sankcím, které mohou být citelnější než jen ztrátu nabízených výhod.⁴²

Kultury v LPIS

Nedostatek dřevin na zemědělských pozemcích bývá zdůvodňován podmínkami dotací, které mají vést ke snaze o co největší souvislou rozlohu ploch s pěstovanými plodinami. Je však přinejmenším diskutabilní, vedou-li k tomu relevantní předpisy nebo spíše jejich výklad; proto je nezbytné zmínit podmínky poskytování dotací v rámci SZP (dotace jsou však nezbytné pro úspěšné dlouhodobé podnikání v zemědělství⁴³). Pro efektivní fungování SZP má klíčový význam LPIS (*Land Parcel Information System*), který slouží jak úředníkům zejména k identifikaci půdy způsobilé pro dotační platby a k ověřování údajů v žádostech o platby, tak i zemědělcům ke zjištění omezení k jejich pozemkům, i k dalším účelům.⁴⁴ Česká právní úprava této evidence vychází ze ZemZ a prováděcího nařízení č. 307/2014 Sb.

Je-li cílem ČSAL definice nové kultury, musí se tato kultura odlišovat od stávajících kultur, neboť nelze do nové kultury zařadit takové kombinace pěst-

⁴² CEJPEK MUSILOVÁ, H. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-8342-4, s. 45.

⁴³ *Ibid.*, s. 15-16.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 39-40.

tování plodin a dřevin nebo pastvy, které jsou již zahrnuty v již právem upravených kulturách. S ohledem na cíle ČSAL není třeba zabývat se kulturami rybník a mimoprodukční plocha, spíše se zaměřit na ornou půdu a trvalé travní porosty.

Součástí orné půdy jsou i plochy, které byly vyčleněny pro agroenvironmentální opatření, agro-environmentální závazky, agroenvironmentálně-klimatické opatření, tedy krajinné prvky (mez, terasa, travnatá údolnice, skupina dřevin, stromořadí, solitérní dřevina, příkop, mokřad⁴⁵), plochy s rychle rostoucími dřevinami pěstovanými ve výmladkových plantážích, nebo zalesněná půda. Tyto prvky jsou definovány v ustanovení § 5 nařízení č. 307/2014 Sb. Pro účely získání dotací je třeba parametry stanovené v těchto definicích dodržet.⁴⁶ Úhor může být pasen. Trvalý travní porost může obsahovat i křoviny a stromy, které mohou být spásány, pokud trávy a jiné bylinné píceiny i nadále převažují, jakož i, pokud tak členské státy rozhodnou, půdu, kterou lze spásat a která tvoří součást zavedených místních postupů v případech, kdy na plochách využívaných jako pastviny obvykle nepřevažují trávy a jiné bylinné píceiny. ČR se však takto nerozhodla. U trvalého travního porostu je omezena změna druhu kultury na některou z dalších druhů zemědělských kultur na základě čl. 43 nařízení (EU) č. 1307/2013, podle kterého je jednou z podmínek platby na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí zachování stávajících trvalých travních porostů, a podle čl. 45 tohoto nařízení a čl. 41 až 44 nařízení komise (EU) 639/2014, kterými jsou v LPIS určeny plochy environmentálně citlivých trvalých travních porostů, u kterých platí zákaz přeměny na některý z jiných druhů zemědělské kultury a rozorání. Na těchto plochách je výjimkou pouze zalesnění, případně zařazení v systému certifikovaného ekologického zemědělství. Mezi environmentálně citlivé plochy s trvalými travními porosty patří např. plochy v oblasti Natura 2000, v první zóně chráněných krajinných oblastí a národních parků, silně erozně ohrožené apod. V ostatních oblastech je v čl. 45 odst. 2 nařízení (EU) 1307/2013 uvedeno tzv. národní omezení v podobě poměru poklesu ploch trvalých travních porostů k celkové zemědělské ploše.⁴⁷ I další kultury zahrnují dřeviny a umožňují alespoň do určité míry kombinaci s pěstováním plodin či pastvou; omezení vyplývají z ochrany jiných zájmů.

⁴⁵ Kromě krajinnotvorného sadu mohou dřeviny růst na mezích, terasách, travnatých údolnicích, popř. mohou tvořit skupinu (samostatný útvar neliniového typu, tvořený nejméně 2 kusy dřevinné vegetace s nejvyšší možnou výměrou 3 000 m²) nebo stromořadí (útvar liniového typu, tvořený nejméně 5 kusy dřevinné vegetace a zpravidla s pravidelně se opakujícími prvky), které nejsou součástí meze, terasy nebo travnaté údolnice, či neplní funkci lesa podle § 3 LesZ, a nebo mohou být solitérními dřevinami, tedy izolovaně rostoucími dřevinami s průmětem koruny od 8 m² vyskytující se v zemědělsky obhospodařované krajině mimo les.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 8 As 243/2016. Dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁷ ZÁVAZNÝ METODICKÝ POSTUP K AKTUALIZACI EVIDENCE PŮDY A EKOLOGICKY

Specifika vybraných dotačních titulů

Aby se AL, resp. ZLS odlišily od ostatních podporovaných opatření (za účelem vyloučení duplicitní podpory), je třeba zvážit základní možnosti podpory aktivit zahrnovaných do AL v širokém pojetí.

V rámci systému SZP (rozdělení na dva pilíře a společná úprava financování obou pilířů) mohou být ZLS jedním ze **zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí**, a to **plochami vyhrazenými v ekologickém zájmu** (dalšími postupy jsou diverzifikace plodin a zachování stávajících travních porostů). Vyčlenění těchto ploch navazuje na systém přímých plateb jako jedno ze tří opatření tzv. **greeningu** k zajištění a posílení biologické rozmanitosti na zemědělských pozemcích. Téměř tři čtvrtiny evropských zemědělců však volila plodiny vážící dusík, meziplodiny a krycí plodiny. Efekt plodin vážících dusík je však údajně prakticky nulový až negativní, neboť se při jejich pěstování využívají pesticidy, hnojiva, a není omezen termín seče. Ani přínos mezipločin a krycích plodin pro biodiverzitu není významný, a dokonce mohou vést k jejímu snížení, dokonce ani neproduktivní varianta úhor není přínosná, lze-li jej sekat a zrušit v polovině léta.⁴⁸ Řešením by mohlo být rozlišení výše podpory pro různé postupy, resp. další zvýhodnění těch postupů, které v sobě zahrnují výsadbu dřevin. Přímé platby jsou podmíněné splněním standardů týkajících se ochrany životního prostředí (**cross compliance**). Ve vztahu k dřevinám se zaměřují zejména na ochranu již rostoucích dřevin proti poškozování a ničení (DZES 7 - Zachování krajinných prvků, včetně případných živých plotů, rybníků, příkopů, stromořadí, skupin stromů nebo solitérů, mezi a teras a včetně zákazu ořezu živých plotů a stromů v období hnízdění a odchovu mládat, a jako možnost opatření proti invazním druhům rostlin). Tyto podmínky se do určité míry překrývají s národními pravidly ochrany dřevin.⁴⁹ Dobrovolné režimy (**Program rozvoje venkova** a další programy podpory) podporují vysazování dřevin, i když s omezeními, vycházejícími zejména z ochrany kolidujících zájmů. Bližší podmínky **financování obou pilířů** jsou upraveny v nařízení (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování SZP. Toto nařízení doplňuje nařízení (EU) č. 640/2014 upravující integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost. V kapitole II (Zemědělské pozemky s krajinnými prvky a stromy), čl. 9 (Určení ploch v přípa-

VÝZNAMNÝCH PRVKŮ podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Op. cit., s. 44-45.

⁴⁸ JENÍKOVSKÁ, V. Zelená zástěrka jménem greening [online]. Asociace soukromého zemědělství ČR [cit. 2019-04-05]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/zelena-zasterka-jmenem-greening.html>

⁴⁹ CEJPEK MUSILOVÁ H., op. cit., s. 45, 102.

dě, kdy zemědělské pozemky zahrnují krajinné prvky a stromy) a 10 (Poměrný systém pro trvalé travní porosty s krajinnými prvky a stromy) stanoví podmínky pro to, aby plochy s některými krajinnými prvky byly součástí způsobilé plochy zemědělského pozemku, a **omezuje počet stromů na hektar na max. 100 (s výjimkami** agroenvironmentálně-klimatických opatření, ekologického zemědělství a využívání poměrného systému na základě rozhodnutí členských států, které však nelze využít na trvalé travní porosty s ovocnými stromy, které nesou opakovaně úrodu). Toto omezení bývá označováno jako jedna z největších překážek AL. Žádoucí je zvýšit tento počet pro počátek pěstování, do doby, než stromy dorostou do určitých parametrů.⁵⁰ Je-li na ploše s ovocnými stromy hustota ovocných stromů větší než 100 ks/ha (nebo 800 keřů/ha), tak je plocha evidována buď jako jiná kultura nebo ovocný sad.⁵¹

Podle ustanovení § 3a odst. 12 písm. b) ZemZ lze **na dílu půdního bloku** (jehož minimální výměra je 0,01 ha, tj. 100 m²) pěstovat pouze **jeden druh zemědělské kultury**. Na dílu půdního bloku se však může nacházet ekologicky významný prvek, tedy souvislá plocha i zemědělsky neobhospodařované půdy plnící mimoprodukční funkci zemědělství, popřípadě jiný útvar, který je součástí zemědělsky obhospodařované půdy nebo k ní bezprostředně přiléhá, a který je druhem ekologicky významných prvků podle § 3m. Další možnosti se vztahují např. k agroenvironmentálně-klimatickým opatřením či ekologickému zemědělství. **Agroenvironmentálně-klimatická opatření** zahrnují mj. podopatření integrovaná produkce ovoce a biopásy, tedy opatření zahrnující pěstování dřevin; integrace však již nezahrnuje kombinaci dřevin s produkcí zeleniny či s pastvou (ovocné dřeviny lze kombinovat jen s těmito dřevinami). Uplatňování agroenvironmentálně-ekologických opatření a agroenvironmentálně-klimatických opatření **vylučuje zařazení do opatření ekologické zemědělství** podle nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Podmínkou dotace na ZP s druhem zemědělské kultury ovocný sad (intenzivní) v rámci opatření ekologické zemědělství je **neprodukování na daném dílu půdního bloku v prostoru meziřadí a příkrmenného pásu zemědělských plodin** a zároveň zajištění bylinného pokryvu meziřadí (černý úhor není přípustný), a neprovádění **pastvy**. U ostatních sadů nesmí žadatel o dotaci poškodit ovocné stromy nebo ovocné keře v případě produkce jiných zemědělských plodin v meziřadí a zajistit v případě pastvy ovocné stromy nebo ovocné keře proti

⁵⁰ How can policy support the uptake of agroforestry in Europe? [online]. AGFORWARD, 2017 [cit. 2019-04-10]. Dostupné z: <https://www.agforward.eu/index.php/en/how-can-policy-support-the-uptake-of-agroforestry-in-europe.html>, s. 11.

⁵¹ ZÁVAZNÝ METODICKÝ POSTUP K AKTUALIZACI EVIDENCE PŮDY A EKOLOGICKY VÝZNAMNÝCH PRVKŮ podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Op. cit., s. 55.

poškození pasenými zvířaty; kombinace s pastvou je tedy možná. **Krajinotvorný sad** má odlišný režim (základním účelem není produkce ovoce, ale zachování krajinotvorné odrůdové rozmanitosti, kulturního dědictví, zemědělského rázu krajiny nebo prvků venkovského krajinného urbanizmu) Podmínkou dotace na ZP s druhem zemědělské kultury jiná trvalá kultura v rámci provádění opatření ekologické zemědělství je mj. **neprodukování v prostoru meziřadí a příkmeného pásu zemědělských plodin**, zajištění stromů proti poškození **pasenými zvířaty**, ponechání 5–15% výměry daného dílu půdního bloku v meziřadí a manipulačním prostoru bez pastvy do následujícího kalendářního roku, ve kterém bude tato ponechaná výměra do 31. 8. posečena nebo spasena. Podle ustanovení § 2 nařízení vlády č. 29/2016 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření **lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů** a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, jsou tato opatření tvořena podopatřeními zachování porostního typu hospodářského souboru a ochrana a reprodukce genofondu lesních dřevin. Na lesní dřeviny jsou zaměřeny i dotace na **zalesňování ZP** podle nařízení vlády č. 239/2007 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

V každém z uvedených opatření jsou prvky AL v širokém pojetí, a to až výsadba dřevin na zemědělských pozemcích (biopásy, krajinotvorné sady) či možnosti pastvy. V mnoha **případech však ochrana životního prostředí, resp. neprodukčních funkcí, převažuje nad současným produkčním využitím obou prvků (dřevin i zemědělských plodin/pastvy)**.

Po vyloučení stávajících možností kombinace pěstování zemědělských plodin a dřevin nebo pastvy **zbývá jen několik možností pro AL v užším smyslu**. V podstatě lze využít omezující podmínky **souvislosti a rovnoměrnosti** výsadby dřevin, **převládající plochy travních porostů** v poměru k dřevinám, a **druhů dřevin** (tedy využití lesních dřevin).

Závazný metodický postup k aktualizaci evidence půdy a ekologicky významných prvků⁵² dokládá tvrzení, že pravidla pro získání dotací, zejména ve vztahu k pěstování dřevin, jsou komplikovaná a ohrožují získání dotací, a zaměřují se pouze na jejich ochranu, nikoli na jejich podporu,⁵³ tedy výsadbu. Podle tohoto pokynu se vykreslují nezpůsobilé prvky vegetace, které nesplňují definice ekologicky významného prvku (jež jsou součástí dílů půdních bloků, resp. způsobilých ploch), což je jeden z důvodů, proč je zájem o zavedení nové kultury.

⁵² ZÁVAZNÝ METODICKÝ POSTUP K AKTUALIZACI EVIDENCE PŮDY A EKOLOGICKY VÝZNAMNÝCH PRVKŮ podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Op. cit.

⁵³ How can policy support the uptake of agroforestry in Europe? Op. cit, s. 9.

Omezení pastvy na zemědělských a lesních pozemcích

Z výše uvedeného vyplynulo, že pastva je nežádoucí zejména v těch případech, kdy by mohla pasená zvířata poškodit pěstované plodiny nebo dřeviny, je-li třeba bránit narušování povrchu pozemku, na kterém se zvířata pasou, a je-li nezbytné omezit či zamezit působení zvířecích exkrementů. Nemožnost pastvy je z těchto důvodů výslovně uvedena v některých ustanoveních upravující podmínky poskytování dotací, např. v rámci provádění opatření ekologické zemědělství. Pro úplnost lze poznamenat, že se v úvahu bere pouze pastva **hospodářských zvířat** jako jednoho z druhů zvířat. Právo rozlišuje a definuje živočichy, zvířata a zvěř a dále je dělí, zejména ObčZ, ZoPK a zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen MyslZ), přičemž zvěř se pást v lese může (pastviny a políčka pro zvěř zmiňuje v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) LesZ i ustanovení § 11 odst. 1) MyslZ. Na lesních pozemcích se mohou nacházet farmové chovy a obory. Jedinci druhů zvěře, držení v uznávaných **farmových chovech**, jsou však považováni za **hospodářská zvířata**; nevztahuje se na ně MyslZ (podle jeho ustanovení § 1 odst. 2). Jedince druhů zvěře, držené ve farmových chovech, nebo jejich mláďata, je zakázáno vypouštět do honiteb podle ustanovení § 5 MyslZ, a vlastníci zvířat z farmových chovů zvěře je nesmí nechat volně pobíhat v honitbě mimo vliv svého majitele. Od farmových chovů je třeba odlišovat **obory**, kterými se podle ustanovení § 2 písm. j) MyslZ rozumí „*druh honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat*“. Zvěř je v písm. b) tohoto ustanovení definována jako „*obnovitelné přírodní bohatství představované populacemi druhů volně žijících živočichů uvedených v písmenech c) a d)*“. Přesto se lze setkat s názorem, že by obory se zvěří definici AL naplňovaly, což je dalším dokladem nesouladu širokého pojetí AL s právní úpravou.

Pastva je jedním z omezení **průchodnosti krajiny**. Podle ustanovení § 63 ZoPK, upravujícího přístup do krajiny, má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv, přičemž je povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy. To se však nevztahuje mj. na sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat; orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Při oplocování či ohrazení pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu, musí vlastník, popř. nájemce zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku.

S pastvou souvisí potřeba vystavět **oplocení** proti úniku pasených zvířat. Podmínky a výjimky stanoví StavZ. Rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžaduje mj. oplocení do výšky 2 m, které nehraníčí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím, nacházející se v zastavěném území či v zastavitelné ploše, dále oplocení lesních školek, oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří na lesních pozemcích a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability, která jsou bez podezdívky, přičemž nesmí dojít k omezení provozu na pozemní komunikaci nebo k přerušení turisticky značené trasy; oplocení nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.

Ačkoli se lze často setkat s názory, že **pastva v lese** je od dob vlády Marie Terezie (resp. na základě lesních řádů z let 1754 a 1756) zcela zakázána, **nikdy nešlo o absolutní zákaz**; v textech lesních zákonů byly a jsou uvedeny určité podmínky či výjimky. Nebylo tomu tak ani v ustanovení § 10 zákona lesního č. 250/1852 Sb.,⁵⁴ ani v ustanovení § 43 zákona č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon)⁵⁵ či v ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁶ LesZ upravuje v hlavě třetí, nazvané Obecné užívání lesů, nejprve (v ustanovení § 19) právo každého vstupovat do lesa, a v ustanovení § 20 odst. 1 písm. n) zakazuje mj. pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty. Podle odst. 3 se zákazy uvedené v odstavcích 1 a 2 se nevztahují na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese s tím, že zákazy uvedené v odstavci 1 písm. l) až o) se vztahují i na vlastníka lesa, nájemce lesa nebo toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu.

Na základě vyjádření legislativního odboru Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2008, které bylo vydáno na základě žádosti o stanovisko ze strany Správy Národního parku Podyjí, tedy „*pastva dobytka (ovcí) prováděná v lese na území národního parku výhradně za účelem hospodaření v lese (tj. pokud přispěje k obnově nebo udržení žádoucího stavu lesního ekosystému) není podle § 20*

⁵⁴ „... do ostatních pak částí lesa smí se jen tolik dobytek honiti, kolik ho tam nalezne potavy potřebné. Taková místa zahájená mají činiti vůbec tam, kde se provozuje hospodářství kmenné, alespoň šestinu, kde se provozuje hospodářství pařezové a prostřední, alespoň pětinu veškeré půdy lesní. Držitelové lesů a ti, jenž mají právo pásti, mají zabraňovati, aby dobytek pastevní do míst zahájených nechodil, a to buď tím, že ustanoví k tomu konci pastýře anebo jiným způsobem. Těž se nemá dobytek, pokud se to dá dělati, pásti po různu, něbrž společně...“

⁵⁵ Zakazoval pást v lesích (s výjimkou odlesněných ploch); průhon dobytka mimo místa k tomu určená místním národním výborem nebyl dovolen bez souhlasu uživatele lesa.

⁵⁶ V lesích bylo zakázáno pást dobytek a umožňovat výběh hospodářským zvířatům do lesních porostů. Podle odst. 3 mohl orgán státní správy lesního hospodářství po vyjádření uživatele lesů povolit výjimky ze zakazů uvedených v odstavci 1.

odst. 1 písm. n) lesního zákona zakázána; tento typ opatření by měl být určen postupem podle § 36 lesního zákona, tj. navržen v lesním hospodářském plánu nebo stanoven rozhodnutím Ministerstva životního prostředí.“ Toto ministerstvo ve svém odůvodnění tohoto závěru vysvětluje, že zákazy stanovené v § 20 odst. 1 a 2 LesZ se vztahují především na **subjekty, které v lese ne hospodaří**, nýbrž do lesa pouze vstupují a využívají les pouze v rámci obecného užívání lesů (§ 19 odst. 1 LesZ).⁵⁷

Les by měl být samozřejmě i nadále chráněn před následky pastvy hospodářských zvířat, lze však připustit určité výjimečné případy, např. pokud použití technických zařízení k likvidaci nežádoucích porostů v lese může způsobit více škody než plánovaná, řízená a kontrolovaná pastva hospodářských zvířat. Nicméně nejsou-li lesní dřeviny na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, jejich porost není lesem podle LesZ, a lze pod nimi hospodářská zvířata pást.

Závěry

Pojem AL obecně používaný ve smyslu současného pěstování dřevin a zemědělských plodin nebo pastvy na jednom pozemku není totožný se ZLS upravenými v nařízeních (EU), neboť tyto systémy jsou podsystemy opatření souvisejícího s lesnictvím (investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů). V rámci těchto systémů mohou být pěstovány i ovocné dřeviny, lesní dřeviny však opomenuty být nemohou. Při pokusech definovat a objasnit široké pojetí AL však dochází ke směřování, překrývání a prolínání jednotlivých možností podpory, což vede k protikladným závěrům o její šíři ve vztahu k AL v obecně užívaném významu. Přitom jde v podstatě o poměrně samostatné opatření, odlišitelné od ostatních, avšak jen za podmínky vůle k přiznání nutnosti zúženého pojetí AL, která prozatím absentuje. Naprosto nejasným dojmem působí na jedné straně definování agrolesnictví s uvedením hospodářského a/nebo environmentálního záměru, a na druhé straně vyžadování takové právní úpravy agrolesnických systémů, která by omezila či vyloučila ochranu dřevin rostoucích mimo les a dalších zájmů.

AL se využívá v rozvojových zemích, avšak nelze stejné podmínky vyžadovat i v zemích evropských, které mají naprosto odlišný právní systém. Bude-li se tento termín používat v širokém smyslu i nadále, lze předpokládat mnohá nedorozumění s „laiky“, zvláště z řad právníků, uvyklých na to, že pojmy užívané v právních předpisech alespoň do určité míry korespondují s obecným jazykovým významem. Šíře pojetí AL k podpoře dřevin na zemědělských pozemcích nepřispívá,

⁵⁷ Pastva v lese [online]. Forum ochrany přírody [cit. 10. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/pastva-v-lese>. Tato publikace odkazuje i na Stanovisko odboru státní správy, hospodářské úpravy a ochrany lesů Ministerstva zemědělství k dotazu Ministerstva životního prostředí (legislativního odboru) ohledně možnosti oplocení lesa pro účely zájmového chovu zvěře, ze dne 23. 7. 2010.

ba naopak, brzdí možnost žádoucích změn právní úpravy. Do AL je zahrnováno téměř vše, co obsahuje různé zemědělské činnosti „pod korunami stromů“, a projevuje se zájem o snížení ochrany dřevin rostoucích mimo les pro „agrolesnickou kulturu“, aby bylo možné dřeviny využívat „pro produkci“, tedy ořezávat či kácet bez omezení, bez ohledu na povolovací princip kácení dřevin rostoucích mimo les.

Opatření SZP zmíněná v článku prakticky vždy umožňují kombinovat zemědělskou výrobu s pěstováním dřevin, resp. jsou v nich prvky AL v širokém pojetí, avšak neprodukční funkce dřevin převažují a zohledňuje se ochrana dalších zájmů, zejména v rámci úpravy ekologického zemědělství. Na druhou stranu např. podmínky integrované produkce jsou poměrně omezené a bylo by možné zvažovat rozšíření kombinací. Příprava nové podoby SZP nabízí mnohé příležitosti k napravení nedostatků její současné úpravy a k jasnějšímu vymezení kombinovaných systémů pěstování lesních dřevin a zemědělských plodin či pastvy, avšak pouze za podmínky akceptace relevantních systémů a pochopení vztahů mezi nimi. ZLS jsou šancí na napravení následků způsobu hospodaření za minulého režimu, při přípravě jejich právní úpravy je však nezbytné respektovat limity vymezené souvisejícími právními předpisy. Za účelem vyloučení duplicitní podpory ZLS s dalšími opatřeními by bylo možné uvažovat o určité modifikaci podmínky souvislosti a rovnoměrnosti výsadby dřevin, poměru ploch travních porostů a dřevin, a zejména o zahrnutí lesních dřevin, které nemůže být opomenuto. Případná specifikace „agrolesnické kultury“ by měla upřesnit zejména počet či poměr a druhy dřevin lesních, neboť ty jsou základním specifikem AL. Od případné právní úpravy této kultury si však nelze slibovat zmírnění ochrany dřevin rostoucích mimo les podle ZoPK. Krom toho by bylo vhodné zvážit udržitelnost argumentace absolutního zákazu pěstování rychle rostoucích dřevin na orné půdě v I. a II. třídě ochrany, resp. přehodnotit názor, že se nejedná o „běžné hospodaření“, a zohlednit pozitivní vliv rozčlenění jednolitých lánů, tedy uvažovat alespoň o povolení liniových výsadeb upřesněných co do šíře, vzájemných vzdáleností, pěstovaných druhů, používaných hnojiv apod.

Znovuzavádění dřevin na zemědělské pozemky, resp. rozčlenění těchto pozemků v zájmu omezování negativních vlivů hospodaření na rozlehlých lánech monokultur, je podporováno různými způsoby a opatřeními. Praxe orgánů státní správy však vede spíše k likvidaci dřevin na zemědělských pozemcích než k jejich podpoře. Naprosto nesmyslné vyjímání remízků, větrolamů apod. ze ZPF či změna těchto ploch na tzv. „ostatní plochy“, kdy je následné daňové zatížení jejich vlastníků nikoli nulové, jak předpokládá zákon o dani z nemovitých věcí, ale naopak mnohonásobně vyšší než u orné půdy, k zájmu o pěstování dřevin na zemědělských pozemcích rozhodně nevede. Proti těmto postupům je však třeba se bránit a snažit se nežádoucí stav napravit.

Souběžná právní úprava evidence druhů pozemků a kultur jak v katastru nemovitostí, tak v LPIS je zdrojem nedorozumění a mylných představ o možnostech pěstování jednotlivých kultur. I když je evidence v LPIS v určitých aspektech nezávislá na evidenci druhů pozemků v katastru, neznamená to, že obecné ochranné podmínky, např. kácení dřevin podle ZoPK a prováděcí vyhlášky, se na kultury evidované v LPIS nevztahují. Též se zapomíná na to, že institut krajinných prvků je upraven pouze pro účely posouzení podmínek dotací, nikoli obecně; to se týká limitu jejich počtu. Jsou-li tyto prvky součástí kultur orná půda a trvalý travní porost, není důvod nepojímat je jako součást pozemků s těmito kulturami, resp. ZPF, a omezovat jejich výskyt. Nesprávným výkladům je třeba se bránit, ne se jim podřizovat.

Překážky AL spočívají především ve výkladu relevantních právních předpisů. Během uplynulého období se následkem společenských změn měnil pohled na přítomnost stromů zejména na orné půdě. Nejsou pojímány jako „produkční“ a potřebné i pro zemědělskou výrobu. Mělo by tomu však být naopak a příslušné orgány by to měly zohledňovat.

Seznam zdrojů

Monografie

CEJPEK MUSILOVÁ, H. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-8342-4.

DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M., SNOPOKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-584-5.

HARTIG DANIELSEN, J. *EU agricultural law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013. European monographs. ISBN 978-90-411-3280-2.

HRDOUŠEK, V. et al. *Příručka pro výsadby ovocných dřevin do krajiny Čech, Moravy a Slezska*. Petr Brázda – vydavatelství spolu s MAS Strážnicko, z.s., 2016. ISBN 978-80-87387-40-5.

JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání. Praha: Grada, 2018. Právo pro každého. ISBN 978-80-271-2029-1.

RIGUEIRO-RODRÍGUEZ, A., McADAM, J., MOSQUERA-LOSADA, M. R.: *Agroforestry in Europe. Current Status and Future Prospects*. Springer Netherlands, 2009. ISBN 978-1-4020-8272-6.

ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. et al. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1-645, obecná část)*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2014. ISBN 978-80-7478-370-8 [ASPI]

VOMÁČKA, V. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.

Elektronické zdroje

Agroforestry in Europe [online] EURAF [cit. 2019-04-04] Dostupné z: <http://www.eurafagroforestry.eu/about/agroforestry-europe>

Agroforestry: Reconciling Production with Protection of the Environment.

A Synopsis of Research Literature [online]. The Organic Research Centre, 2010 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://orgprints.org/18172/1/Agroforestry_synopsis.pdf

Co je agrolesnictví? [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://agrolesnictvi.cz/?page_id=367

Dokažte, že remízek je remízek, tlačí finanční úřady na vlastníky půdy [online]. iDNES.cz, 11. února 2019 [cit. 2019-04-29]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/jihlava/zpravy/pozemek-puda-dane-financi-urad-vysocina-velke-mezirici-hodov-vysocina-remizek.A190209_456626_jihlava-zpravy_mv

Effective ICRAF Charter [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/?p=792>

EIP-AGRI Focus Group. Agroforestry: introducing woody vegetation into specialised crop and livestock systems [online]. Final report. December 2017 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/321874299_EIP-AGRI_Focus_Group_Agroforestry_introducing_woody_vegetation_into_specialised_crop_and_livestock_systems_Final_Report

ERBER, A. Agrolesnictví – budoucnost českého zemědělství a výzva pro lesní školkaře?! [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alesn-erber-agrolesnictvi-budoucnost-ceskeho-zemedelstvi-a-vyzva-pro-lesni-skolkare>

Extent and Success of Current Policy Measures to Promote Agroforestry across Europe [online]. AGFORWARD 2016 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.agforward.eu/index.php/en/extent-and-success-of-current-policy-measures-to-promote-agroforestry-across-europe.html>

How can policy support the uptake of agroforestry in Europe? [online]. AGFORWARD, 2017 [cit. 2019-04-10]. Dostupné z:

<https://www.agforward.eu/index.php/en/how-can-policy-support-the-uptake-of-agroforestry-in-europe.html>

JÁNOŠÍKOVÁ, P. Daňové právní aspekty ochrany životního prostředí. Daň z nemovitých věcí [online]. České právo životního prostředí, č.49, 2018, ISSN 1213-5542 [cit. 2019-04-20]. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_49.pdf

JENÍKOVSKÁ, V. Zelená zástěrka jménem greening [online] Asociace soukromého zemědělství ČR [cit. 2019-04-05] Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/zelena-zasterka-jmenem-greening.html>

KRČMÁŘOVÁ, J., JELEČEK, L. Czech traditional agroforestry: historic accounts and current status [online] *Agroforest Syst* (2017) 91: 1087. [cit. 2019-04-04] Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10457-016-9985-0>

LOJKA, B. Agrolesnictví – novinka nebo návrat k tradicím [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2018/12/1.-Lojka_Agrolesnictv%C3%AD-ALS-novinka-nebo-n%C3%A1vrat-k-tradic%C3%ADm-sou%C4%8Dasn%C3%BD-stav-ALS-v-%C4%8CR-a-Evrop%C4%9B.pdf

MARTINÍK, A., WEGER, J., ERBER, A. Agrolesnictví v České republice. Minulost, současnost a budoucnost [online]. *Lesnická práce 6/2015* [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2015/06/Agrolesnictv%C3%AD-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice.pdf>

MOSQUERA-LOSADAA, M. R. et al. Agroforestry in Europe: A land management policy tool to combat climate change [online]. *Land Use Policy*, 2018 [cit. 2019-03-28]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.052>

Otevřený dopis vládě [online]. Český spolek pro agrolesnictví [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://agrolesnictvi.cz/wp-content/uploads/2018/11/Agrolesnictvi-otevreny-dopis-vlade-CR.pdf>

Pastva v lese [online]. Forum ochrany přírody [cit. 2019-04-10]. Dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/pastva-v-lese>

Policies to encourage trees on farms in the UK and Ireland: June 2017 update [online] Farm Woodland Forum, Annual Meeting, Cranfield, Bedfordshire 23/6/2017 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.agroforestry.ac.uk/sites/www.agroforestry.ac.uk/files/Lawson%20et%20al.%202017%20Agroforestry%20Policy%20Cranfield%202017.pdf>

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5259/2015. Dostupný z: www.nsoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 8 As 243/2016. Dostupný z: www.nssoud.cz

Stanovisko k semináři KŽP AV ČR o agrolesnictví [online]. Akademie věd ČR. Platforma pro krajinu [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: http://nasekrajina.eu/2019/04/18/stanovisko-agrolesnictvi/?fbclid=IwAR0aypHIFcxcczfPqpcv1j-bpARjTX8ggjTK_xLAPTKVV8ghsBS-AOLk0uxg

Tisk 339/0, novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=339&CT1=0>

Příliš vysoká daň za remízek. Zemědělci chtějí za krajinné prvky platit méně [online]. EURO: BYZNYS [cit. 2019-04-05]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/prilis-vysoka-dan-za-remizek-1417823>

Upozornění na právní nepřípustnost odnímání půdy ze ZPF za účelem vymezení prvků

ÚSES v ÚPD, stanovisko ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, postoupení podání [online]. o. s. Oponent [cit. 2019-04-09]. Dostupné z: http://www.oponent.cz/data/Mzp_vyjimani_USES.pdf

Vraťte stromy na zemědělskou půdu, doporučuje zemědělcům odborník [online]. Asociace soukromého zemědělství ČR [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.asz.cz/cs/zpravy-z-tisku/roslinna-vyroba-puda/vratte-stromy-na-zemedelskou-pudu-doporucuje-zemedelcum-odbornik.html>

ZÁVAZNÝ METODICKÝ POSTUP K AKTUALIZACI EVIDENCE PŮDY A EKOLOGICKY VÝZNAMNÝCH PRVKŮ podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů [online]. Ministerstvo zemědělství [cit. 2019-04-08]. Dostupný z: <http://eagri.cz/public/web/mze/farmer/LPIS/metodicke-pokyny/>

ZÍKOVÁ, P. Odpovědnost za škodu způsobenou pádem stromu [online]. epravo.cz [cit. 2019-04-17]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-za-skodu-zpusobenou-padem-stromu-109195.html>

O autorce:

JUDr. Helena Doležalová, Ph.D., absolventka doktorského studijního programu Teoretické právní vědy, obor Správní právo a právo životního prostředí na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, pracuje v rámci projektu TAČR TL01000298 Agrolesnictví – šance pro regionální rozvoj a udržitelnost venkovské krajiny pro Asociaci soukromého zemědělství ČR.

LEGAL OBSTACLES TO AGROFORESTRY**Abstract**

The article outlines concepts of agroforestry and agroforestry systems in order to evaluate possibilities of amendments to Czech regulations required by the Czech Agroforestry Association. Definitions of agroforestry in general and agroforestry systems in EU regulations are compared; the systematic classification of these systems among sub-measures of Investments in forest area development and improvement of the viability of forests is emphasized. In order to assess barriers to combinations of planting crops or grazing together with planting trees, legal background of these activities is mentioned. Specifics of agroforestry systems are derived from both definitions of types of agricultural parcels usage under cadastral laws and definitions of crops in LPIS. Possibilities and limits for these combinations are inferred from basic conditions for subsidies within the Common Agricultural Policy. Different purposes of these evidence systems and problematic interpretation of mutual relations are highlighted. Moreover, laws protecting various public interests are mentioned in connection with restrictions of planting trees and/or grazing. Withdrawal of pieces of land with trees from arable land or permanent grassland and their registration as other areas are considered as this practice leads to unnecessary tax burden on landowners instead of land tax exemption under the Real Estate Tax Act. Conclusions summarize, inter alia, suggestions for amendments to relevant laws and implementing regulations.

Key words:

Agroforestry, agriculture land, trees, grazing



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**SYSTÉM PYTLOVÉHO SBĚRU KOMUNÁLNÍHO ODPADU
A ZVÝHODNĚNÍ OSOB S TRVALÝM POBYTEM NA ÚZEMÍ OBCE
V ÚSTAVNĚPRÁVNÍCH SOUVISLOSTECH***JUDr. Ondřej Vícha, Ph. D.*

Počátkem června 2019 se Ústavní soud ČR v rámci řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky (dále též jen „OZV“) města Milovice zabýval právní úpravou z oblasti odpadového hospodářství související s povinnostmi a oprávněními obcí při nakládání s komunálním odpadem.¹ Navázal tak na svoji předchozí judikaturu vztahující se k přezkumu OZV ve věcech ochrany životního prostředí,² jakož nepřímo i na některá svá rozhodnutí úzce související s oblastí odpadového práva.³

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 48/18 ze dne 4. 6. 2019 plénum Ústavního soudu⁴ zamítlo návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015, o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje tzv. *Systém pytlového sběru*.

Tento systém, jehož se mohou po registraci účastnit pouze fyzické osoby s trvalým pobytem na území města, představuje doplňkovou složku systému shroma-

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

² Blíže srov. VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahující se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123-138.

³ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 Ústavní soud dovodil, že právní úprava ukládání poplatků za svoz komunálního odpadu nezletilým obsažená v § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, je protiústavní [k tomu blíže srov. VÍCHA, O. Výbrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 2/2017 (44), s. 122-33]. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3698/15 ze dne 29. 11. 2016 se Ústavní soud vyjádřil k vlastnictví movitých věcí vznikajících při demolici staveb a k omezením dispozičního oprávnění vlastníka odpadu [k tomu blíže srov. VÍCHA, O. K odvodům za vynětí ze zemědělského půdního fondu a k vlastnictví odpadu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 1/2017 (43), s. 98-107].

⁴ Soudkyní zpravodajkou byla Kateřina Šimáčková. K výroku ani k odůvodnění nálezu neuplatnil žádný soudce odlišné stanovisko.

žďování a sběru komunálního odpadu. Jeho účastníkům město za každý kilogram vyříděného papíru vyplácí 1 Kč a za kilogram vyříděných PET lahví 2 Kč s tím, že maximální částka, kterou lze za rok v rámci pytlového sběru od města získat, je 600 Kč. Tato částka přitom odpovídá sazbě poplatku za komunální odpad, kterou město Milovice vybírá za jednoho poplatníka v kalendářním roce. Město Milovice podle jeho Směrnice č. 11/2016 (Pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru) předem stanoví výši odměny za 1 kg separovaného odpadu (PET láhve a papír) s tím, že tato částka je zastropována. Účastníci získají od města identifikační kód, kterým je následně označen odpadový pytel. Svozová firma kód načte do systému a jednou ročně je účastníkovi vyplacena částka za touto formou nashromážděný odpad.

Ministerstvo vnitra ve svém návrhu namítalo, že omezení možnosti účastnit se systému pytlového sběru pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města zakládá neodůvodněné rozdílné zacházení s touto skupinou obyvatel na úkor jiné skupiny – osob bez trvalého pobytu ve městě, a je tedy v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle ministerstva město využilo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“),⁵ k poskytnutí finančního zvýhodnění osobám s trvalým pobytem nikoli z důvodů souvisejících s nakládáním s komunálním odpadem (vedení k důslednému třídění odpadu), ale proto, aby motivovalo fyzické osoby k přihlášení se k trvalému pobytu ve městě s cílem navýšit daňové příjmy města.

Ministerstvo vnitra zároveň spatřovalo rozpor napadeného ustanovení s čl. 1 Listiny v tom, že tím, že jsou ze Systému pytlového sběru vyloučeny osoby bez trvalého pobytu, nemají ostatní poplatníci za komunální odpad na území města rovnocennou možnost podílet se na snižování produkce směsného odpadu, a tím fakticky ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad, který jsou povinny platit. Ta totiž vychází z předpokládaných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s netříděným odpadem, jak plyne z obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 6/2011 o poplatku za komunální odpad. Podle Ministerstva vnitra není smyslem obecně závazných vyhlášek vydávaných na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech zakotvení právního základu pro poskytování finančního zvýhodnění určité skupině osob z důvodů, které se systémem nakládání s ko-

⁵ § 17 odst. 2 zákona o odpadech zní: „(2) Obec ve své samostatné působnosti stanoví obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Obecně závaznou vyhláškou může stanovit také systém nakládání se stavebními odpady produkovánými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami.“

munálním odpadem nesouvisí. Smyslem poskytování výhod za objem vytríděných využitelných složek odpadu by podle názoru Ministerstva vnitra měla být pouze motivace k důslednému třídění komunálního odpadu, který následně přispěje k vyšším výnosům z jeho prodeje a nižším nákladům spojeným s odvozem a odstraněním menšího množství směsného komunálního odpadu.

Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti napadené obecně závazné vyhlášky postupoval testem tzv. čtyř kroků. V jeho rámci zkoumá za prvé, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda byla přijata způsobem, který zákon předepisuje; za druhé, zda obec při jejím vydání nevykročila ze zákonem stanovené působnosti (nejednala *ultra vires*); za třetí, zda obec nezneužila svou působnost a za čtvrté, zda obecně závazná vyhláška neporušuje kritérium rozumnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky města Milovice splňuje všechny kroky daného testu. Město mělo pravomoc napadenou vyhlášku vydat a zastupitelstvo města ji vydalo způsobem stanoveným zákonem o obcích.⁶ Zákonným základem pro právní úpravu pytlového sběru bylo podle Ústavního soudu nejen ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech, které předpokládá vydání obecně závazné vyhlášky v oblasti nakládání s komunálním odpadem, ale i ustanovení § 35 zákona o obcích⁷, podle něhož spadá do samostatné působnosti obce, mimo jiné, uspokojování potřeb jejích občanů v oblasti výchovy a vzdělávání. Ústavní soud konstatoval, že město tímto způsobem uspokojuje potřeby svých občanů v oblasti výchovy a vzdělávání, kam podle něj patří i výchova k šetrnému chování k přírodě a k ochraně životního prostředí (*environmentální výchova*).⁸ Město Milovice tedy podle Ústavního soudu nevybočilo z pravomoci normativně upravovat jen ty záležitosti, které spadají do jeho samostatné působnosti. Upravilo materii, která je v zájmu obce a občanů obce, tedy záležitosti místního významu, a nikoli významu krajského či celostátního, jejichž úprava přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Podle Ústavního soudu nebylo ani důvodu zpochybňovat, že napadená obecně závazná vyhláška nezasahuje nepřipustným způsobem do úpravy záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu. Z těchto důvodů Ústavní soud shledal jako splněný i druhý krok přezkumu.

⁶ Body 19 a 20 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/18.

⁷ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zní: „(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

⁸ Bod 25 ve spojení s bodem 31 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/18.

V rámci třetího kroku testu se Ústavní soud zaměřil na námitku Ministerstva vnitra, že se město Milovice dopustilo zneužití své samostatné působnosti, protože opomnělo respektovat princip rovného zacházení. S ohledem na ústavní a zákonné vymezení práva na územní samosprávu vyšel Ústavní soud z toho, že obec má při realizaci své samostatné působnosti právo zohlednit zvláštní postavení svých občanů a jejich potřeb. Musí tak ale vždy činit v mezích ústavního pořádku a zákona. To v daném případě znamená, že při vydávání obecně závazné vyhlášky může město Milovice přiznat určité zvláštní postavení svým občanům, ale musí přitom respektovat ústavní příkaz rovnosti v právech (čl. 1 a 3 Listiny, resp. další ústavní či zákonné normy), jakož i závazky plynoucí z práva Evropské unie, včetně principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU.⁹

Tzv. Systém pytlového sběru je formou shromažďování a sběru komunálního odpadu, který není zákonem o odpadech vyžadován, a město Milovice jím poskytuje určité nadstavbové řešení v rámci hospodaření s komunálním odpadem. Základním faktem tedy podle Ústavního soudu bylo, že i vůči osobám bez trvalého pobytu město standardními formami své povinnosti podle příslušného zákona o odpadech plní. Ačkoliv Ústavní soud uznal, že město Milovice v řízení před Ministerstvem vnitra odůvodňovalo zúžení účasti na pytlovém sběru jen na osoby s trvalým pobytem zejména finančními aspekty spojenými s daňovým přínosem, který městu přináší, tento důvod nemohl být podle Ústavního soudu jediný a jediný také nebyl. Zařazením daného zvýhodnění do obecně závazné vyhlášky regulující nakládání s komunálním odpadem implicitně znamenalo, že primárním cílem zavedení takto finančně zvýhodněného pytlového (tříděného) sběru byla ochrana životního prostředí a výchova k péči o ně a teprve vedle toho nastupoval jako další cíl i aspekt finančně-motivační ve smyslu zatraktivnění trvalého pobytu v obci.¹⁰

Ústavní soud dospěl k závěru, že upřednostnění osob s trvalým pobytem ve městě formou finančního zvýhodnění za odevzdaný tříděný odpad sleduje legitimní cíl a je provedeno přiměřenými prostředky. Obec může usoudit, že v této podobě poskytne určité zvýhodnění osobám, jejichž vztah k ní je trvalejšího rázu a bývá zformalizován právě institutem trvalého pobytu, čímž zároveň silněji podporuje veskrze ospravedlnitelný cíl podpory ochrany životního prostředí a uspokojování potřeb svých občanů v oblasti výchovy k šetrnému vztahu k přírodě, a to obecně i místně. Obec totiž touto formou do osob s trvalým pobytem výchovně,

⁹ Čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU nebo čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹⁰ Bod 30 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/18.

finančně i administrativně investuje. To, že peněžní pobídkou zároveň motivuje osoby k zformalizování svého vztahu k ní, na legitimitě cíle ani zvoleného prostředku neubírá. Ani finanční zvýhodnění, které účastníkům systému pytlového sběru v Milovicích plyne (maximální částka získaná za kalendářní rok se rovná sazbě poplatku za komunální odpad), nepovažoval Ústavní soud za nepřiměřené.

Ústavní soud zároveň neshledal rozpor vyhlášky města Milovice s principem nediskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU. Přímá diskriminace je vyloučena, jelikož přístup k pytlovému sběru je otevřený všem osobám s trvalým pobytem ve městě, tedy i všem v obci trvale usídleným občanům EU. Stejně tak ale podle Ústavního soudu nebyla dána ani jejich nepřímá diskriminace, protože odlišné zacházení na základě trvalého pobytu je ospravedlněno výše popsáním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené.¹¹

I třetí krok testu byl podle Ústavního soudu naplněn. Město Milovice nezneužilo svou zákonem stanovenou působnost a neopomnělo respektovat ani princip rovného zacházení dle čl. 1 a 3 Listiny, resp. právo na rovnou ochranu vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, ani zákaz přímé či nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU, protože napařené rozdílné zacházení bylo odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení byly přiměřené.

Čtvrtý krok testu, zkoumání tzv. „rozumnosti“ obecně závazné vyhlášky, byl v daném případě spíše formální záležitostí. Podle judikatury Ústavního soudu musí být aplikace principu „nerozumnosti“ velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně nesmyslné.¹² Ve světle této restriktivní interpretace principu „nerozumnosti“ v judikatuře Ústavního soudu a z důvodů vymezených v rámci třetího kroku testu bylo zřejmé, že Ústavní

¹¹ Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 16. ledna 2003 ve věci C-388/01 *Commission of the European Communities v Italian Republic*, týkajícím se slev v místních muzeích v Itálii poskytovaných starším osobám s trvalým pobytem v obci, poukázal na to, že zakázanou diskriminací na základě státní příslušnosti ve smyslu práva EU je nejen otevřená diskriminace z důvodu příslušnosti k jinému členskému státu, ale i všechny skryté formy, které ve výsledku vedou k znevýhodnění státních příslušníků jiných členských států, což se týká zejména kritéria trvalého pobytu, protože osobami, které toto kritérium nesplňují, bývají zejména cizinci. Další judikatura Soudního dvora EU však uznává, že odlišné zacházení založené na kritériu trvalého bydliště či pobytu může být odůvodněné, pokud se zakládá na objektivních hlediscích, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotčených osob, a jsou přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem. Daná judikatura potvrdila, že za určitých podmínek může být hledisko trvalého pobytu projevem požadované integrace jednotlivce do společnosti či užší vazby mezi ním a společností, a tedy legitimní podmínkou pro výplatu určité dávky (např. rozsudek ze dne 26. října 2006 ve věci C-192/05 *Tas-Hagen Tas* či rozsudek ze dne 1. října 2009 ve věci C-103/08 *Gottwald*).

¹² Blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006.

soud nenalezl ani důvod považovat napadené ustanovení vyhlášky města Milovice za v relevantním smyslu „nerozumné“.¹³

Z hlediska právní regulace v oblasti ochrany životního prostředí není podstatný pouze závěr Ústavního soudu, že porušením principu rovného zacházení není, jestliže obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu. Z hlediska ochrany životního prostředí je důležité také zdůraznění významu environmentální výchovy v rámci samostatné působnosti obcí. Jednou z neopomenutelných rolí obcí by totiž měla být také výchova a vzdělávání svých občanů vedoucí k jejich šetrnému chování k přírodě a k ochraně životního prostředí (nejen v dané obci).

JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

¹³ Bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/18.

BAG COLLECTION SYSTEM FOR MUNICIPAL WASTE AND PREFERENTIAL TREATMENT OF PERSONS WITH PERMANENT RESIDENCE IN THE MUNICIPALITY IN THE CONSTITUTIONALLY LEGAL CONTEXT**Summary:**

The paper deals with the current judgement of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the waste law (judgment dated 4 June 2019, file No. Pl. ÚS 48/18). The Plenum of the Constitutional Court rejected the proposal of the Ministry of the Interior to annul Article 11 of the generally binding ordinance of the town Milovice No. 1/2015 as amended, which regulates the so-called bag collection system. The Constitutional Court concluded that the contested provision meets all the steps of the four step test. The town had the power to issue the contested decree and the city council issued it in a manner stipulated by the Municipalities Act. The legal basis for the legal regulation of bag collection is not only the provisions of Section 17 (2) of the Waste Act, which provides for the issuance of a generally binding ordinance in the area of municipal waste management, but also the provisions of Section 35 of the Act on Municipalities, under which it falls within the autonomous competence of the municipality others, meeting the needs of its citizens in the area of education and training (including environmental education). At the same time, the Constitutional Court did not find a contradiction of the decree of the town of Milovice with the principle of non-discrimination based on nationality in relation to citizens of other EU Member States. Direct discrimination is excluded, as access to bag collection is open to all residents of the town, including all residents of EU citizens. However, their indirect discrimination is not justified either, since different treatment based on permanent residence is justified by the objective described above and the means to achieve it are reasonable. Consequently, the Constitutional Court concluded that it is not a breach of the principle of equal treatment if the municipality, within the limits of its independent competence in the field of waste management, for legitimate reasons and in a reasonable manner, favors permanent residents compared to persons without such residence.

Key words:

municipal waste, municipality, ordinance, environmental education, Constitutional Court



◀ NÁŠ HOST ▶

**ROZSUDEK VOJVODSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDU VE VARŠAVĚ
ZE DNE 17. ZÁŘÍ 2018 – IV SA/WA 1018/18 – NA POZADÍ
SPORU O BĚLOVĚŽSKÝ PRALES¹**

Dr. Daria Danecká, Prof. dr. hab. Wojciech Radecki

Vojvodský správní soud se sídlem ve Varšavě po projednání žaloby spolku proti rozhodnutí ministra životního prostředí Polské republiky ve věci odepření zpřístupnění informace o životním prostředí a jeho ochraně tuto žalobu zamítl.

Tento mimořádně zajímavý rozsudek – ve kterém se prolínají úpravy polského a unijního práva – byl vydán na okraj významného sporu mezi Evropskou komisí (dále též jen „Komise“) a Polskou republikou v letech 2016–2018 o ochranu Bělověžského pralesa. Tento spor vyústil nejprve v usnesení Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. listopadu 2017 ve věci C-441/17,² poté v rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. dubna 2018, ve kterém Soudní dvůr EU (dále též jen „SDEU“) konstatoval porušení směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“) a směrnice č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“) ze strany Polska.³

Spor začal již v roce 2016, kdy Evropská komise na základě čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) namítla možné porušení – v důsledku zvýšení těžby dřeva v hospodářské části Bělověžského pralesa – směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích Polskem, protože na území Bělověžského pralesa byla vyhlášena evropsky významná lokalita a ptačí oblast. Na námítky Evropské komise polská vláda reprezentovaná ministrem životního prostředí měla povinnost odpovědět a odpověděla.

Jeden z ekologických spolků podal ministroví životního prostředí Polské republiky (dále též jen „ministr“ nebo „ministr životního prostředí“) následně žá-

¹ Jazykovou korekturu překladu článku do češtiny provedl JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. ve spolupráci s Mgr. Janem Hakem.

² Tato kauza je známá také českým čtenářům díky článku V. Stejskala: 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). České právo životního prostředí, 2017, č. 3 (45), s. 94-98.

³ Rovněž tento případ je znám českým čtenářům díky V. Stejskalovi a jeho článku: Soudní dvůr EU odsoudil Polsko a Maltu za dva závažné případy porušení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. České právo životního prostředí, 2018, č. 2 (48), s. 96-103.

dost o zpřístupnění polské odpovědi na námitky Evropské komise. Pozoruhodné je, že spolek požadoval informace nikoli na základě zákona z 3. října 2008 o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „ŽivPrInfZ“), ale na základě zákona z 6. září 2001 o přístupu k veřejným informacím (dále jen „VeřInfZ“), protože podle jeho názoru informace obsažená v odpovědi na námitky Evropské komise je veřejnou informací spojenou s vysvětlením činnosti veřejných mocí nemající přímou souvislost s životním prostředím a jeho ochranou.

Ministr životního prostředí uznal, že požadovaná informace je informací o životním prostředí a jeho ochraně ve smyslu čl. 9 odst. 1 polského ŽivPrInfZ. Ministr poukázal na čl. 16 odst. 1 bod 2 tohoto zákona, který v tehdejší znění stanovil, že správní orgán nezpřístupňuje informace o životním prostředí a jeho ochraně, jestliže se informace týkají probíhajícího soudního, disciplinárního nebo trestního řízení, pokud by jejich zpřístupnění mohlo narušit průběh řízení. Podle názoru ministra, řízení vedené na základě čl. 258 SFEU je ve skutečnosti správní fází soudního řízení u Soudního dvora EU. Podle ministra by zpřístupnění odpovědi členského státu EU na formální námitky Evropské komise třetímu subjektu mohlo narušit průběh řízení, ztížit dialog mezi Evropskou komisí a členským státem, nepříznivě ovlivnit možnost smírlivého rozhodnutí sporu, a to by bylo v rozporu se zásadou loajální spolupráce vyjádřenou v čl. 4 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Ministr životního prostředí poukázal také na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise. Podle čl. 4 tohoto nařízení se nezpřístupňují dokumenty, jestliže by to mohlo narušit průběh soudního řízení, ledaže zpřístupnění vyžaduje veřejný zájem, jenž podle ministra neexistuje.

Proti rozhodnutí ministra jako ústředního orgánu státní správy neexistuje možnost odvolání, pouze lze podat žádost o opětovné projednání věci, kterou spolek využil. Ministr setrval na svých argumentech a spolek podal správní žalobu u správního soudu, namítaje porušení čl. 61 odst. 3 polského zákona o přístupu k veřejným informacím (VeřInfZ). Vojvodský správní soud ve Varšavě svým prvním rozsudkem ze dne 10. října 2017 – IV SA/Wa 2311/17 konstatoval neplatnost rozhodnutí ministra.⁴

Věc se následně vrátila k opětovnému projednání ministroví, ale právní stav byl už jiný, protože obligatorní odepření zpřístupnění informace podle čl. 16 odst. 1 bodu 2 ŽivPrInfZ bylo nahrazeno fakultativním (novelizace ze dne 9. října 2015, která vstoupila v účinnost 1. ledna 2017). Podle nového znění bodu 2

⁴ Bohužel na internetu není uveřejněno odůvodnění rozsudku a nevíme, jaké byly argumenty správního soudu.

veřejné moci mohou odepřít zpřístupnění informace o životním prostředí a jeho ochraně po zvážení veřejného zájmu na zpřístupnění v konkrétním případě, jestliže zpřístupnění informace může narušit průběh soudního, disciplinárního nebo trestního řízení.

Při opětovném projednávání žádosti spolku ministr v zásadě opakoval svoje dosavadní argumenty a dodal ještě jeden, že odpověď polské vlády na formální námítky Komise se stala unijním dokumentem, tudíž ministr už nemůže disponovat svojí odpovědí (přestože je jejím autorem) a nesmí ji zpřístupnit.

Spolek podal žádost o opětovné projednání věci ministrem, a jelikož jeho postoj se nezměnil, podal spolek druhou žalobu ke správnímu soudu. Ale tentokrát Vojvodský správní soud ve Varšavě rozsudkem ze dne 17. září 2018 – IV SA/Wa 1018/18 žalobu zamítl. V poměrně rozsáhlém odůvodnění rozsudku soud především vyjádřil názor, že dokumenty pořízené ministrem životního prostředí v řízení vedeném na základě žádosti Evropské komise proti Polsku jsou dokumenty evropské instituce a uplatní se u nich nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Z čl. 288 SFEU vyplývá nadřazenost unijních nařízení, což způsobuje, že polský ministr po zaslání odpovědi unijní instituci ztratil možnost rozhodovat o dispozicích s tímto dokumentem.

Zvláště zajímavá je druhá část odůvodnění rozsudku, ve které soud uvedl, že i kdyby připustil, že polský ministr může disponovat polskou odpovědí, tak stejně existují argumenty proti zpřístupnění této odpovědi. Soud uvádí, že bez ohledu na to, na kterou právní úpravu se odkáže – směrnice 2003/4/ES (čl. 4 bod 2), nařízení č. 1049/2001 (čl. 4 bod 2 odrážka 2), polský ŽivPrInfZ (čl. 16 odst. 1 bod 2) – výsledek je stejný: jestliže zpřístupnění informace by mohlo narušit průběh soudního řízení, informace se nezpřístupní, ledaže nadřazený veřejný zájem vyžaduje zpřístupnění informace. Podle soudu důkazní břemeno ohledně existence takového zájmu zatěžuje žadatele, který neprokázal, že nadřazený veřejný zájem vyžaduje zpřístupnění odpovědi polské vlády na formální námítky Komise. Soud argumentuje, že poukaz žadatele na zájem společnosti a vliv na veřejnou debatu ještě není nadřazeným veřejným zájmem, jenž by mohl převážit nad zajištěním nestranného rozhodnutí Komise ve věci, ve které bylo proti Polsku zahájeno řízení v souvislosti s porušením unijních směrnic ohledně přírody.

Závěrem soud uvedl, že žádost neslouží žádným podstatným veřejným zájmům, které by mohly opodstatnit zpřístupnění této informace. Podle soudu je bez významu pro toto hodnocení skutečnost, že Soudní dvůr Evropské unie rozsudkem ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 konstatoval, že Polsko porušilo závazky vyplývající ze směrnic o stanovištích a o ptácích.

Podle našeho názoru rozsudek polského správního soudu ze dne 17. září 2018 je přinejmenším velmi problematický a dokonce prostě nesprávný ze dvou nejdůležitějších důvodů.

Za prvé, nadřazený veřejný zájem na zpřístupnění požadované informace existuje, a spočívá v tom, že polské veřejné mínění má právo vědět, jaký je skutečný postoj polské vlády k ochraně přírody a jaké argumenty použila polská vláda, když se pokusila stavět proti snahám Evropské komise chránit polskou přírodu v evropském zájmu.

Za druhé, odlišně od soudu považujeme rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 za mimořádně významný pro rozhodování ve věcech zpřístupňování informací. Polský správní soud projednával žádost v září 2018, pět měsíců od skončení sporu mezi Komisí a Polskem. Zpřístupnění informace o polské odpovědi na námitky Komise nijak nemohlo narušit průběh soudního řízení, které už neprobíhalo, neboť bylo definitivně ukončeno v dubnu 2018. Žádné argumenty vyplývající ze směrnice 2003/4/ES, nařízení č. 1049/2001 a polského ŽivPrInfZ už nemohly opodstatnit odepření zpřístupnění žádané informace.

O autorech:

Autoři jsou z Ústavu právních věd Polské akademie věd.

kontakt: *daria.danecka@gmail.com*

Klíčová slova:

informace, životní prostředí, právo na informace, Polská republika, Evropská komise, Bělověžský prales, směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích

**JUDGMENT OF THE VOIVODSHIP ADMINISTRATIVE COURT
IN WARSAW OF 17 SEPTEMBER 2018 – IV SA/WA 1018/18 –
ON THE BACKGROUND OF BIALOWIEZA FOREST DISPUTE**

Abstract

The contribution focuses on the judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw of 17 September 2018, No. IV SA/Wa 1018/18 rejecting the action of the Association against the decision of the Minister of Environment of the Republic of Poland to refuse to disclose environmental information. In this decision, the Voivodship Administrative Court in Warsaw expressed the view that the documents issued by the Polish Minister of the Environment in infringement proceedings against Poland (specifically the Polish Government's response to the European Commission's formal objections) are documents of the European Institution and they are covered by Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Consequently, according to the administrative court, after the reply to the EU institution, the Polish minister lost the opportunity to decide on the disposition of that document. The authors of the paper criticize this judgment in the light of the dispute between the European Commission and the Republic of Poland for the protection of the Bialowieza Forest, which resulted in the judgement of the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union of 17 April 2018 (C-441/17), in which the CJEU found a breach of EU law (Habitats and Birds Directives) by Poland.

Key words

information, environment, right to information, Republic of Poland, European Commission, Bialowieza Forest, Habitats Directive, Birds Directive



KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP**K OTÁZCE PRÁVOMOCÍ EU V SYSTÉMU DOHOD
O ANTARKTIDĚ***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

V roce 2019 jsme si připomněli 60. výročí od sjednání Smlouvy o Antarktidě, která je základním mezinárodním dokumentem pro regulaci veškerých činností v jižních polárních oblastech a východiskem pro ochranu životního prostředí tohoto unikátního kontinentu. Jako kdyby chtěl toto výročí připomenout, vydal Soudní dvůr Evropské unie (dále též jen „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“) koncem roku 2018 velmi zajímavý rozsudek, ve kterém se zabýval dvěma rozhodnutími Rady Evropské unie (dále jen „EU“) v otázce vytvoření chráněných mořských oblastí v Antarktidě a vymezení pravomocí EU v systému mezinárodních dohod o Antarktidě. Cílem tohoto příspěvku je představit závěry rozsudku SDEU ze dne 20. listopadu 2018 ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16, *Komise proti Radě*, na pozadí mezinárodního a unijního práva souvisejícího s ochranou životního prostředí v Antarktidě.

Evropská komise v tomto řízení žádala o zrušení předmětných rozhodnutí Rady EU, jelikož se domnívala, že daná otázka spadá do výlučné pravomoci EU v rámci Společné rybářské politiky podle čl. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a proto podle ní neexistoval důvod pro předložení těchto opatření jménem EU a jejích členských států. Soudní dvůr EU se s touto argumentací neztotožnil a žalobu Evropské komise zamítl. Upozornil přitom na skutečnost, že čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU míří pouze na zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky. Rybolov je však pouze vedlejším cílem rozhodnutí Rady EU. Vzhledem k tomu, že hlavním cílem a složkou těchto opatření je ochrana životního prostředí, Soudní dvůr EU konstatoval, že napadená rozhodnutí nespádají do výlučné pravomoci EU ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU, nýbrž do pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí, kterou zásadně sdílí s členskými státy EU podle čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU. Soudní dvůr EU v daném rozhodnutí rovněž upozornil na to, že ve specifickém systému dohod o Antarktidě by podle něj bylo vyloučení členských států EU v rozporu s mezinárodním právem.

Antarktický smluvní systém

V roce 1959 byla ve Washingtonu sjednána Smlouva o Antarktidě¹, která se stala základem právního režimu v oblasti Antarktidy a během více jak čtyřiceti let jejího fungování poskytla základ pro vývoj mezinárodněprávního režimu – všeobecně známého jako antarktický smluvní systém (*antartic treaty system – ATS*).² Na rozdíl od severní polární oblasti (Arktidy) se Antarktida zařadila sjednáním Smlouvy o Antarktidě mezi tzv. mezinárodní prostory, které si státy nesmí přivlastnit a na kterém nemohou vykonávat výlučnou územní suverenitu.³

Pojem „antarktický smluvní systém“ byl formálně definován platným mezinárodním právem až v Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (Madrid, 1991)⁴ a tvoří jej vedle Smlouvy o Antarktidě, i opatření (*recommendations, measures*) učiněná podle této smlouvy,⁵ jakož i přidružené mezinárodní smlouvy, které nabyly platnosti, a opatření učiněná podle těchto mezinárodních smluv. Mezi platné mezinárodní smlouvy, které tvoří antarktický smluvní systém, patří Úmluva o ochraně antarktických tuleňů, CCAS (Londýn, 1972), Úmluva o zachování mořských živých zdrojů v Antarktidě, CCAMLR (Canberra, 1980 – dále též jen „Canberrská úmluva“) a již zmíněný Protokol o ochraně životního prostředí Antarktidy ke Smlouvě o Antarktidě (Madrid, 1991), včetně jeho příloh, které se týkají posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany antarktické fauny a flóry, nakládání s odpadem a ochrany mořského prostředí, jakož i správy

¹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 76/1962 Sb. o Smlouvě o Antarktidě. Srov. též OUTRATA, V. (kol.) *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky II.*, NPL Praha, 1965, s. 683 a násl. nebo VÍCHA, O. Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. *České právo životního prostředí*, roč. 3, č. 3/2003 (9), s. 218-222.

² VIGNI, P. The Antarctic Treaty System and its Environmental Aspects. *České právo životního prostředí*, č. 4/2003 (10), s. 68-84.

³ Mezi další prostory, které splňují oba dva charakteristické požadavky pro mezinárodní prostory (tj. zákaz přivlastnění a zákaz uplatňování výlučné územní suverenity) patří dále volné moře, mořské dno za hranicemi národní jurisdikce, kosmický prostor a nebeská tělesa. K tomu blíže srov. ONDŘEJ, J. *Právní režimy mořských oblastí. Srovnání s kosmem a Antarktidou*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.

⁴ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 42/2005 Sb. m. s. nebo též VÍCHA, O. Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. *České právo životního prostředí*, č. 3/2003 (9), s. 223-258.

⁵ Např. Dohodnutá opatření na ochranu flóry a fauny Antarktidy přijatá ve formě doporučení ATCM č III – 8 v roce 1964 [*ATCM III: Recommendation 8 (1964) – Agreed Measures for the Conservation of the Antarctic Fauna and Flora*]. Tato dohodnutá opatření nahradil Madridský protokol z roku 1991, který zavedl komplexní úpravu ochrany životního prostředí Antarktidy, včetně ochrany fauny a flóry (Příloha II Madridského protokolu) a ochrany zvláštních antarktických území (Příloha V Madridského protokolu). Blíže srov. VÍCHA, O. Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. *České právo životního prostředí*, č. 3/2003 (9), str. 76-78.

a ochrany zvláštních antarktických území (Bonn, 1991) a odpovědnosti za ekologické havárie způsobené v oblasti Antarktidy (Stockholm, 2005)⁶. Za součást antarktického smluvního systému jsou považovány i opatření učiněná podle těchto přidružených mezinárodních smluv. Jejich příkladem mohou být právě opatření Komise pro ochranu antarktických mořských živých zdrojů, která byla zřízena na základě Canberrské úmluvy. A právě proces přijímání těchto opatření ze strany EU, jako jednoho ze signatářů Canberrské úmluvy, je předmětem představovaného rozsudku SDEU.

Smlouva o Antarktidě, podepsaná ve Washingtonu dne 1. prosince 1959, vstoupila v platnost dne 23. června 1961.⁷ Ustanovení této smlouvy platí pro oblast na jih od 60. rovnoběžky jižní šířky, včetně plovoucích ledovců.⁸ Článek IX uvedené smlouvy mimo jiné předpokládá, že se zástupci smluvních stran budou scházet v termínech a na místech, které si určí v zájmu výměny informací, vzájemných konzultací o otázkách Antarktidy, jež představují obecný zájem a také v zájmu rozpracování, prozkoumání a doporučení opatření svým vládám, která by přispěla k uskutečnění zásad a cílů této Smlouvy, a to včetně opatření o ochraně a uchování živých zdrojů v Antarktidě.⁹ Každá smluvní strana, která se stane stranou Smlouvy o Antarktidě přístupem podle jejího čl. XIII, má přitom právo jmenovat své zástupce, aby se účastnili pravidelných mezinárodních konferencí (tzv. konzultativních, nebo též poradních, schůzek – angl. *Antarctic Treaty Consultative Meetings* – ATCM¹⁰), a to po dobu, kdy tato smluvní strana projevuje svůj zájem o Antarktidu tím, že tam vyvíjí podstatnou vědeckou a výzkumnou činnost, jako je vybudování vědecké stanice nebo vyslání vědecké expedice.¹¹

V současnosti je smluvními stranami Smlouvy o Antarktidě dvacet členských států EU. Tři členské státy EU byly signatáři této smlouvy již od 1. prosince 1959, a mají proto status „původní“ konzultativní strany (Belgické království, Francouzská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska). Devět dalších členských států EU následně přistoupilo ke Smlouvě o Antarktidě a mají status „dodatečné“ konzultativní strany (Bulharská republika, Česká re-

⁶ Blíže srov. VÍCHA, O. Nová příloha k Madridskému Protokolu o odpovědnosti za ekologické havárie v Antarktidě. *České právo životního prostředí*, roč. 5, č. 2/2005 (16), s. 57-62.

⁷ Veškeré informace k této mezinárodní smlouvě jsou dostupné na stránkách Sekretariátu Smlouvy o Antarktidě (*Secretariat of the Antarctic Treaty – ATS*), dostupné na: <<https://www.ats.aq>>.

⁸ Čl. VI Smlouvy o Antarktidě.

⁹ Čl. IX odst. 1 písm. f) Smlouvy o Antarktidě.

¹⁰ První zasedání smluvních stran Smlouvy o Antarktidě se konalo v Canberře v Austrálii v červenci 1961. Od roku 2001 se tyto konzultativní schůzky konají pravidelně jednou ročně. Česká republika hostila v roce 2019 v pořadí již XLII. zasedání ATCM. Blíže srov. <<https://atcm42-prague.cz/>>.

¹¹ Čl. IX odst. 2 Smlouvy o Antarktidě.

publika¹², Spolková republika Německo, Španělské království, Italská republika, Nizozemské království, Polská republika, Finská republika a Švédské království). Konečně osm členských států EU má status ostatních smluvních stran (Dánské království, Estonská republika, Řecká republika, Maďarsko, Rakouská republika, Portugalská republika, Rumunsko a Slovenská republika). Pouze konzultativní smluvní strany přitom mohou přijímat rozhodnutí na shromáždění smluvních stran.

Úmluva o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě

Úmluva o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě byla podepsána dne 20. května 1980 v Canberře a vstoupila v platnost dne 7. dubna 1982.¹³ Tato úmluva se vztahuje na živé mořské zdroje v Antarktidě v oblasti jižně od 60° jižní šířky a na živé mořské zdroje v Antarktidě v oblasti mezi touto zeměpisnou šířkou a antarktickou konvergencí, které tvoří součást mořského ekosystému Antarktidy. Živými mořskými zdroji v Antarktidě se rozumějí populace ryb, měkkýšů, korýšů a všech ostatních druhů živých organismů, včetně ptáků, vyskytující se jižně od antarktické konvergence. Mořským ekosystémem Antarktidy se rozumí komplex vzájemných vztahů živých mořských zdrojů v Antarktidě a jejich vztahů s prostředím.¹⁴

Cílem Canberrské úmluvy je zachování (racionální využívání) mořských živých zdrojů Antarktidy.¹⁵ Pro zajištění tohoto cíle jsou úmluvou stanoveny zásady, na základě kterých má být v dané oblasti prováděna jakákoli lovná a příbuzná činnost. Tyto zásady přikazují a) nesnižovat počty příslušníků jednotlivých druhů pod mez zaručující udržení jejich stability, b) udržovat přirozené ekologické vztahy mezi využívanými zdroji a obnovovat vyčerpané populace na takovou úroveň, která bude v souladu s pojmy Canberrské úmluvy, c) zabránit nebo minimalizovat riziko změn, jež by mohly vyvolat nenapravitelné důsledky v antarktickém mořském ekosystému a které nejsou potencionálně obnovitelné za dvě nebo tři desetiletí. Také by měly být vzaty v úvahu např. znalosti o přímém nebo nepřímém vlivu lovu a účinek vnesení cizích nepůvodních druhů.¹⁶

¹² Česká republika se stala konzultativní stranou Smlouvy o Antarktidě v roce 2013 [ATCM XXXVI: *Decision 1 (2013) – Recognition of the Czech Republic as a Consultative Party*]. K dřívějšímu vývoji vztahů České republiky k antarktickému smluvnímu systému blíže srov. VÍCHA, O. Česká republika a antarktický smluvní systém. *České právo životního prostředí*, roč. 3, č. 4/2003 (10), s. 17-46.

¹³ Veškeré informace ke Canberrské úmluvě a její komisi jsou dostupné na <<https://www.ccamlr.org/>>.

¹⁴ Čl. 1 Canberrské úmluvy. Blíže srov. REDGEWELL, C. *Protection of Ecosystems under International Law: Lessons from Antarctica*. In: BOYLE, A., FREESTONE, D. *International Law and Sustainable Development*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 219 a násl.

¹⁵ Čl. 2 odst. 1 Canberrské úmluvy.

¹⁶ Čl. 2 odst. 3 Canberrské úmluvy.

K provedení všech těchto cílů Canberrská úmluva ustanovila Komisi pro ochranu antarktických živých zdrojů (dále jen „Komise CAMLR“), vědeckou radu (poradní orgán komise) a sekretariát. Komise CAMLR má stálé sídlo v Hobartu (Tasmánie, Austrálie), její členové – zástupci jednotlivých smluvních stran – se schází pravidelně jednou ročně. Jedním z úkolů Komise CAMLR je provádět konkrétně cíle a zásady stanovené v čl. 2 Canberrské úmluvy. V rámci svých pravomocí může Komise CAMLR mimo jiné stanovit bližší pravidla pro využívání antarktických živých mořských zdrojů, která jsou pro smluvní státy závazná. Mezi tato opatření patří např. stanovení množstevních kvót jakýchkoli druhů, které lze vylovit v oblasti pokryté Canberrskou úmluvou (a v jednotlivých regionech nebo sub-regionech); stanovení regionů a sub-regionů založených na distribuci populací antarktických živých mořských zdrojů; stanovení chráněných druhů, stanovení velikosti, stáří, a podle vhodnosti i pohlaví druhů, které mohou být loveny; stanovení období povoleného a zakázaného lovu; stanovení postupů otvírání a uzavírání oblastí, regionů a sub-regionů pro účely vědeckých studií nebo zachování či ochrany, včetně oblastí zvláště chráněných a oblastí zvláštního vědeckého výzkumu; regulace vynakládaného úsilí a metod lovu, včetně intenzity rybolovu, z hlediska vyloučení nadměrné koncentrace lovu v jakýchkoli regionech nebo sub-regionech; nebo opatření týkající se vlivů lovu a souvisejících činností na složky mořských ekosystémů jiných, než představují lovené populace.

Komise CAMLR byla zřízena Canberrskou úmluvou jako subjekt, který přijímá opatření k zajištění zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě, včetně jejich racionálního využívání. Za tímto účelem komise formuluje, přijímá a reviduje opatření pro zachování těchto zdrojů založená na nejlepších dostupných vědeckých poznatcích. Komise CAMLR se schází nejméně jednou ročně. Členové Komise CAMLR jsou informováni o přijatých opatřeních ihned po každoročních zasedáních a tato opatření se stávají závaznými 180 dnů poté. Členové, kteří podají námitku proti takovému opatření během 90 dnů ode dne, kdy jim bylo oznámeno, nebudou daným opatřením vázáni.¹⁷

Komise CAMLR přijala od svého vzniku již desítky takovýchto opatření, v současnosti je jich v platnosti celkem 69.¹⁸ Jedním z těchto opatření si Komise CAMLR stanovila za cíl vytvořit síť chráněných mořských oblastí v Antarktidě. Na svém zasedání ve dnech 24. října až 4. listopadu 2011 komise CAMLR přijala opatření pro zachování, nazvané „Obecný rámec pro vytváření chráněných mořských oblastí“. Jeho cílem je zachovat mořskou biologickou rozmanitost v oblasti Canberrské úmluvy a v souladu s rozhodnutím přijatým na Světovém

¹⁷ Čl. IX odst. 6 Canberrské úmluvy.

¹⁸ *Schedule of Conservation Measures in Force 2018/19*. CCAMLR, 2018 [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na <<https://www.ccamlr.org/en/document/publications/schedule-conservation-measures-force-2018/19>>.

summitu o udržitelném rozvoji (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*)¹⁹ v roce 2002, vytvoření reprezentativní sítě chráněných mořských oblastí do roku 2012.²⁰

Chráněné mořské oblasti jsou vytvářeny na základě nejlepších dostupných vědeckých důkazů a při plném zohlednění článku II Canberrské úmluvy, podle něhož zachování zahrnuje racionální využívání, za účelem dosažení těchto cílů:

- i) ochrana reprezentativních vzorků mořských ekosystémů, biologické rozmanitosti a stanovišť v měřítku, které umožní zachování jejich životaschopnosti a integrity v dlouhodobém horizontu;
- ii) ochrana ekosystémových procesů, stanovišť a klíčových druhů, včetně populace a fází životního cyklu;
- iii) vytvoření referenčních vědeckých oblastí pro sledování přirozené variability a dlouhodobých změn či sledování dopadů využívání a jiné lidské činnosti na živé mořské zdroje v Antarktidě a jejich ekosystémů;
- iv) ochrana zranitelných míst v důsledku dopadu lidské činnosti, včetně stanovišť a jedinečných vzácných nebo biologicky velmi rozmanitých charakteristik;
- v) ochrana charakteristik zásadních pro fungování místních ekosystémů;
- vi) ochrana za účelem udržení odolnosti nebo schopnosti adaptovat se na dopady změny klimatu.

Canberrská úmluva obsahuje také ustanovení týkající řešení sporů vzniklých ze smlouvy, možnosti její revize a zmocnění k vytvoření kontrolního systému. Absence kontrolních mechanismů způsobovala v praxi řadu problémů a ve svých důsledcích vedla k nelegálnímu lovu některých druhů ryb.²¹ I proto se těmito problémy zabývaly i smluvní strany Smlouvy o Antarktidě na svých konzultativních schůzkách (ATCM). Od roku 1999 přijaly konzultativní strany několik dokumentů týkajících se nelegálního, neregulovaného a neohlášeného lovu mořských okounů druhu *Dissostichus spp.* (angl. *Patagonian toothfish*) v antarktických vodách.²²

¹⁹ Blíže k závěrům světového summitu WSSD, jakož i ke zde přijatému Implementačnímu plánu, srov. Světový summit o udržitelném rozvoji Johannesburg 2002. České právo životního prostředí, roč. 1, č. 4, 2002 (6), s. 48 – 95 a České právo životního prostředí, roč. 2, č. 1/2003 (7), s. 77-111.

²⁰ K vytváření chráněných mořských oblastí blíže srov. ŽÁKOVSKÁ, K. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010 nebo HLAVÁČKOVÁ, P. *Prostorová ochrana mořské biodiverzity*. České právo životního prostředí, č. 1, 2017 (43), s. 34-67.

²¹ K tomu srov. např. BEDERMAN, D. J. *CCAMLR in Crisis: A Case Study of Marine Management in the Southern Ocean*, in: *Law of the Sea – The Common Heritage and Emerging Challenges*, Kluwer Law Publishers, The Hague 2000, s. 169-196.

²² Např. ATCM XXIII: Resolution 3(1999) – *Support for CCAMLR*, SATCM XII: Resolution 2(2000) – *Support for CCAMLR and its Measures to Combat Illegal, Unregulated and Unrestricted Fishing, Including a Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp. (Toothfish)*, ATCM XXIV: Resolution 2(2001), ATCM XXV: Resolution 3(2002).

Rezoluce ATCM č. 2 z roku 2000 doporučila všem smluvním stranám Smlouvy o Antarktidě, které nejsou smluvní stranou Canberrské úmluvy nebo členy její komise, a jejichž lodě loví mořské okouny druhu *Dissostichus spp.* nebo které jsou zapojeny do obchodu s těmito rybami, aby přijaly Plán dokumentace jejich úlovku (angl. *Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp.*).²³ Rezoluce ATCM č. 3 z roku 2002 následně doporučila všem smluvním stranám Smlouvy o Antarktidě, které jsou smluvní stranou Canberrské úmluvy, ale dosud nejsou členy Komise CAMLR, aby provedly všechna ochranná opatření přijatá touto komisí, zvláště opatření týkající se plánu dokumentace úlovku okounů druhu *Dissostichus spp.* Na základě této rezoluce bylo dále doporučeno stranám Smlouvy o Antarktidě, které nejsou stranou Canberrské úmluvy, ale přesto jsou zapojeny do lovu a obchodu s mořskými okouny, aby zvážily přístup ke Canberrské úmluvě a mezitím dobrovolně souhlasily s prováděním plánu dokumentace úlovku mořských okounů druhu *Dissostichus spp.*

Canberrská úmluva a právo EU

Canberrská úmluva je otevřena pro přistoupení organizací pro regionální hospodářskou integraci založených svrchovanými státy, z nichž jeden nebo několik jsou členskými státy komise, přičemž na ně členské státy organizace zcela nebo zčásti přenesly pravomoci v záležitostech, které jsou předmětem této úmluvy. Přistoupení takových organizací pro regionální hospodářskou integraci je předmětem konzultací mezi členy komise CAMLR.²⁴

Smluvními stranami Canberrské úmluvy je dvanáct členských států EU, z nichž šest (Belgické království, Bulharská republika, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Polská republika a Spojené království) jimi bylo před přistoupením EU k této úmluvě a šest (Španělské království, Řecká republika, Italská republika, Nizozemské království, Finská republika a Švédské království) po přistoupení.

Současně je smluvní stranou Canberrské úmluvy i Evropská unie, která ji schválila rozhodnutím Rady 81/691/EHS ze dne 4. září 1981²⁵ (EU se stala její smluvní stranou ke dni 21. dubna 1982). Opatření k zajištění zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě, včetně jejich racionálního využívání, která jsou

²³ Zavedení tzv. Plánu dokumentace úlovku mořských okounů druhu *Dissostichus spp.* bylo přijato na 19. zasedání smluvních stran Canberrské úmluvy v roce 1999 ve formě opatření č. 170/XVIII. Toto opatření se stalo závazným pro všechny smluvní státy této úmluvy dne 9. května 2000. Následně bylo dané opatření nahrazeno opatřením č. 10-05 z roku 2018. Za účelem implementace tohoto opatření bylo v rámci EU přijato nařízení Rady ES č. 1035/2001 ze dne 22. května 2001, kterým se zavádí tento plán dokumentace v členských státech EU.

²⁴ Čl. XXIX odst. 2 Úmluvy CCAMLR.

²⁵ Úř. věst. 1981, L 252, s. 26; Zvl. vyd. 11/14, s. 251.

přijímána Komisí CAMLR, se tak mohou stát závazná také pro EU a její členské státy. Jako člen Komise CAMLR je EU oprávněna podílet se na jejích rozhodnutích a účastnit se hlasování o nich. Komise CAMLR přijímá svá rozhodnutí na základě konsensu.

Rada EHS, resp. ES, následně přijala několik prováděcích nařízení k implementaci Canberrské úmluvy v komunitárním právu. Jednalo se o tři bezprostředně aplikovatelná nařízení Rady – nařízení Rady (EHS) č. 3943/1990 ze dne 19. prosince 1990 o používání systému pozorování a inspekcí zřízeného podle čl. 24 Úmluvy o zachování antarktických živých mořských zdrojů, nařízení Rady (ES) č. 66/98 ze dne 18. prosince 1998 stanovující určitá ochranná a kontrolní opatření aplikovatelná na rybářské činnosti v Antarktidě a zrušující nařízení Rady (ES) č. 2113/96 a nařízení Rady (ES) č. 1721/99 ze dne 29. července 1999 o ustanovení určitých omezujících opatření vůči plavidlům plujícím pod vlajkou států, které nejsou stranou Úmluvy o zachování antarktických mořských živých zdrojů.

V roce 2003 připravila Evropská Komise dva návrhy nařízení Rady ES, které měly sjednotit všechna ustanovení týkající se technických a kontrolních opatření aplikovatelná na rybolovné činnosti v oblasti pokryté Canberrskou úmluvou.²⁶ Nařízení Rady (ES) č. 600/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se stanoví některá technická opatření pro rybolovné činnosti v oblasti působnosti Úmluvy o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě,²⁷ stanoví technická opatření týkající se činnosti rybářských plavidel EU, která loví a uchovávají na palubě mořské živočichy z živých mořských zdrojů v oblasti působnosti Canberrské úmluvy. Nařízení Rady (ES) č. 601/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se stanoví některá kontrolní opatření pro rybolovné činnosti v oblasti působnosti Úmluvy o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě a kterým se zrušují nařízení (EHS) č. 3943/90, (ES) č. 66/98 a (ES) č. 1721/1999,²⁸ stanoví obecná pravidla a podmínky, za nichž EU provádí kontrolní opatření vztahující se na rybářská plavidla plující pod vlajkou smluvní strany Canberrské úmluvy operující v oblasti této úmluvy ve vodách za hranicemi národních jurisdikcí, jakož i systém zaměřený na podporu dodržování opatření pro zachování stanovených komisí CAMLR plavidly plujícími pod vlajkou nesmluvní strany Canberrské úmluvy. Tato nařízení nahradila dřívější nařízení Rady ES č. 3943/1990, č. 66/1998 a č. 1721/1999.

²⁶ Amended Proposal for a Council Regulation laying down certain technical measures applicable to fishing activities in the area covered by the Convention on the conservation of Antarctic marine living resources - 2002/0138 (CNS), Amended Proposal for a Council Regulation laying down certain control measures applicable to fishing activities in the area covered by the Convention on the conservation of Antarctic marine living resources - 2002/0138 (CNS). Commission of the European Communities, COM (2003) 384 final.

²⁷ Úř. věst. 2004, L 97, s. 1; Zvl. vyd. 04/07, s. 43.

²⁸ Úř. věst. 2004, L 97, s. 16; Zvl. vyd. 11/51, s. 52.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné ryběřské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES²⁹ mj. stanoví, že společná ryběřská politika EU musí zajistit, aby činnosti v oblasti rybolovu a akvakultury byly dlouhodobě udržitelné z hlediska životního prostředí a byly řízeny způsobem, jenž je v souladu s cíli dosáhnout přínosů v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti zaměstnanosti a přispět k dostupnosti dodávek potravin. Společná ryběřská politika EU musí uplatňovat přístup předběžné opatrnosti v oblasti řízení rybolovu a jejím účelem je zajistit, aby využívání živých biologických mořských zdrojů obnovilo a zachovalo stavy lovených druhů nad úrovněmi, které mohou poskytnout maximální udržitelný výnos. Společná ryběřská politika musí provádět ekosystémový přístup k řízení rybolovu, aby zajistila, že nepříznivé dopady rybolovných činností na mořský ekosystém budou minimalizovány, a musí se snažit zajistit, aby při činnostech v oblasti akvakultury a rybolovu nedocházelo ke zhoršování mořského prostředí.³⁰ Pro účely tohoto nařízení se ekosystémovým přístupem k řízení rybolovu rozumí integrovaný přístup k řízení rybolovu v rámci ekologicky účelných hranic, který usiluje o řízení využívání přírodních zdrojů s ohledem na rybolov a jiné lidské činnosti, při zachování jak biologického bohatství, tak biologických procesů nezbytných k ochraně složení, struktury a fungování stanovišť příslušného ekosystému, a při zohlednění poznatků i nejistých údajů o biotických, abiotických a lidských složkách ekosystémů.³¹

Průběh vlastního sporu

Svémi žalobami se Evropská komise domáhala jednak zrušení rozhodnutí Rady EU obsaženého v závěrech předsedy Výboru stálých zástupců (Coreper) ze dne 11. září 2015 (dále jen „rozhodnutí z roku 2015“), kterým se schvaluje, aby byl jménem EU a jejích členských států předložen Komisi CAMLR diskusní dokument týkající se budoucího návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři (dále jen „diskusní dokument“) (věc C-626/15), a jednak zrušení rozhodnutí Rady EU ze dne 10. října 2016 (dále jen „rozhodnutí z roku 2016“), kterým se schvaluje, aby byly jménem EU a jejích členských států předloženy Komisi CAMLR na jejím 35. výročním zasedání tři návrhy na vytvoření chráněných mořských oblastí, jakož i návrh na vytvoření zvláštních oblastí určených k vědeckému výzkumu dotčeného námořního prostoru, změny klimatu a úbytku ledovců (věc C-659/16).

²⁹ Úř. věst. 2013, L 354, s. 22.

³⁰ Čl. 2 odst. 1 až 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013.

³¹ Čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013.

Rada EU přijala rozhodnutí 13908/1/09 REV 1 ze dne 19. října 2009 o postoji EU, jenž se má přijmout v komisi CAMLR na období 2009–2014. Toto rozhodnutí bylo na období 2014–2019 nahrazeno rozhodnutím 10840/14 ze dne 11. června 2014 (dále jen „víceletý postoj“).³² Pravidla stanovená tímto víceletým postojem se použijí, je-li komise CAMLR povolána přijímat rozhodnutí s právními účinky v oblasti spadající do společné rybářské politiky.³³ Konkrétní podrobnosti postoje, který má EU zaujmout na výročním zasedání komise CAMLR, se stanoví v souladu s podmínkami uvedenými v příloze II tohoto rozhodnutí. Tato příloha stanoví zjednodušený postup, podle něhož Evropská komise předá Radě EU nebo jejím přípravným orgánům s dostatečným předstihem před každým výročním zasedáním komise CAMLR k projednání a schválení postoje, který má být zaujat jménem EU, písemný dokument, ve kterém jsou uvedeny podrobnosti o navrhovaném postoji EU. Nelze-li v průběhu dalších zasedání, a to ani přímo na místě, dosáhnout dohody tak, aby bylo možno v postoji EU zohlednit nové skutečnosti, postoupí se záležitost Radě EU nebo jejím přípravným orgánům.

Na tomto základě připravila Rada EU v roce 2014 jako přípravu na účast EU na budoucích výročních zasedáních Komise CAMLR na základě čl. 218 odst. 9 SFEU víceletý postoj, který počítá mimo jiné se zavedením zjednodušeného postupu pro přijímání rozhodnutí Rady EU o postoji k otázkám v oblasti společné rybářské politiky, který zaujímá EU v rámci Komise CAMLR. Podle tohoto postupu předkládají útvary Evropské komise před každým výročním zasedáním komise CAMLR přípravným orgánům Rady EU příslušné podklady. V praxi útvary Evropské komise tyto podklady předávají buď pracovní skupině Rady pro rybolov, nebo Výboru stálých zástupců (Coreper).

Věc C-626/15

Dne 31. srpna 2015 zaslaly útvary Evropské komise pracovní skupině Rady EU pro rybolov na základě zjednodušeného postupu zavedeného Radou neformální dokument („*non-paper*“), k němuž byl připojen návrh diskusního dokumentu. Na stranách 4 a 5 tohoto dokumentu byla konkrétně zmiňována nutnost chránit ekosystém ve Weddelově moři, a konkrétně zvířata, která jsou jeho součástí, jako jsou mořští savci, tučňáci a mořští ptáci. Útvary Evropské komise navrhly, aby byl tento diskusní dokument předložen vědeckému výboru při Komisi CAMLR pouze jménem EU, protože podle jejich názoru tento dokument spadl do oblasti společné rybářské politiky.

³² Pro následující období 2019–2023 se připravuje navazující víceletý postoj EU – viz Návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být jménem Unie zaujat v rámci Komise pro zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě a kterým se zrušuje rozhodnutí 10840/14. [KOM (2019) 109 v konečném znění, 8. 3. 2019].

³³ Čl. 1 víceletého postoje.

Na svém zasedání dne 3. září 2015 schválila pracovní skupina Rady EU obsah diskusního dokumentu, avšak konstatovala, že jde o dokument spíše z oblasti politiky životního prostředí než společné rybářské politiky, takže měl být podle ní předložen jménem EU a jejích členských států. S ohledem na tento rozpor názorů bylo rozhodnuto obrátit se s touto otázkou na Coreper, který se věcí zabýval na svém zasedání dne 11. září 2015. Po výměně názorů předseda Coreperu konstatoval, že předložení diskusního dokumentu bylo schváleno, a rozhodl, že bude předložen komisi CAMLR na jejím 34. výročním zasedání jménem EU a jejích členských států. Proti poslední uvedenému bodu protestovala Evropská komise v prohlášení, které uvedla do zápisu ze schůzky ze dne 11. září 2015. Prohlásila, že je sice připravena předložit diskusní dokument Komisi CAMLR jménem EU a jejích členských států, jak rozhodl Coreper, avšak výslovně si vyhrazuje právo podat opravný prostředek k soudu. Návrhem ze dne 23. listopadu 2015 Evropská komise podala žalobu na neplatnost rozhodnutí z roku 2015 v rozsahu, v němž jím bylo schváleno předložení diskusního dokumentu komisi CAMLR jménem EU a jejích členských států.

Věc C-659/16

Dne 30. srpna 2016 předložily útvary Evropské komise pracovní skupině Rady EU pro rybolov opět zjednodušeným postupem neformální dokument („*non-paper*“). Tento dokument byl dne 6. září 2016 doplněn třemi návrhy na vytvoření nebo podporu vytvoření chráněných mořských oblastí v Antarktidě, a sice chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři, chráněné mořské oblasti v Rossově moři a chráněné mořské oblasti Východní Antarktida, jakož i návrhem na vytvoření souboru zvláštních oblastí určených k vědeckému výzkumu předmětného námořního prostoru, změny klimatu a úbytku ledovců (dále jen „plánovaná opatření“). Útvary Evropské komise navrhly, aby byla plánovaná opatření předložena komisi CAMLR pouze jménem EU, jelikož tato opatření byla podle jejich názoru součástí společné rybářské politiky. Aby byly dodrženy lhůty, v nichž mohou být návrhy předloženy na výročním zasedání komise CAMLR, Evropská komise tato opatření zaslala jménem EU zároveň na sekretariát komise CAMLR.

Na zasedáních ve dnech 15. a 22. září 2016 projednala pracovní skupina výboru Rady EU pro rybolov obsah plánovaných opatření. Konstatovala, že tato opatření spadají do oblasti politiky životního prostředí, a nikoli společné rybářské politiky, takže měla být podle ní předložena komisi CAMLR jménem EU a jejích členských států a nemohla být schválena v rámci zjednodušeného postupu zavedeného Radou EU, který je vyhrazen pro otázky společné rybářské politiky. Dne 10. října 2016 Rada EU na svém 3487. zasedání schválila předložení plánovaných opatření komisi CAMLR jménem EU a jejích členských států. Kromě toho kon-

statovala, že tato opatření vyjadřují postoj, který má EU zaujmout na 35. výročním zasedání komise CAMLR. V prohlášení uvedeném v zápisu z tohoto zasedání Evropská komise zdůraznila, že uvedená opatření spadají do výlučné pravomoci EU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU, a že tedy není důvodné předkládat je jménem EU a jejich členských států.

Komise CAMLR pak na svém 35. výročním zasedání v roce 2016 rozhodla, že přijme dva z návrhů předložených a podporovaných EU, a sice návrh na vytvoření chráněné mořské oblasti v Rossově moři a několik zvláštních oblastí určených k vědeckému výzkumu dotčeného námořního prostoru, změny klimatu a úbytku ledovců. Komise CAMLR dále rozhodla, že bude pokračovat v diskusích o dalších dvou návrzích EU. Návrhem ze dne 20. prosince 2016 podala Evropská komise žalobu na neplatnost rozhodnutí z roku 2016 v rozsahu, v němž se jím schvaluje předložení plánovaných opatření komisi CAMLR na jejím 35. výročním zasedání jménem EU a jejich členských států.

K přípustnosti žaloby ve věci C-626/15

Rada EU, podporovaná Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím a Spojeným královstvím, nejdříve zpochybňovala přípustnost žaloby ve věci C-626/15 z důvodu, že rozhodnutí z roku 2015 není napadnutelným aktem. Rada EU tvrdila, že toto rozhodnutí nepřijal orgán, nýbrž Coreper, který nemá vlastní rozhodovací pravomoc. Uvedené rozhodnutí podle Rady EU nemohlo mít „právní účinky“ ve smyslu článku 263 SFEU, jelikož se týkalo schválení pouhého diskusního dokumentu, který shromažďoval názory na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři. Totéž rozhodnutí nelze podle ní kvalifikovat jako schválení postoje EU ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU, neboť předpokladem pro tuto kvalifikaci je, že dotčený mezinárodní orgán se právě chystá přijmout akt s právními účinky. V projednávaném případě přitom nebyl při přijetí rozhodnutí z roku 2015 přesný obsah návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři dosud znám a nebylo jisté, že takový návrh bude zformulován.

Soudní dvůr EU tuto námitku nepřípustnosti žaloby vznesenou Radou EU zamítl, neboť rozhodnutí z roku 2015 skutečně mělo mít právní účinky, a bylo tedy napadnutelným aktem. Podle ustálené judikatury SDEU je napadnutelným aktem ve smyslu článku 263 SFEU rozhodnutí přijaté orgánem, institucí nebo jiným subjektem EU bez ohledu na jeho povahu či formu, které vyvolává právní účinky.³⁴ Podle čl. 240 odst. 1 SFEU se Coreper skládá ze stálých zástupců vlád členských

³⁴ Viz zejména rozsudek SDEU ze dne 28. dubna 2015, *Komise v. Rada*, C28/12, EU:C:2015:282, bod 14.

států EU a zodpovídá za přípravu prací Rady EU a za plnění úkolů, kterými jej Rada pověří. Autoři zakládacích smluv hodlali učinit z Coreperu pomocný orgán Rady, pro kterou vykonává přípravné a realizační činnosti.³⁵ Ačkoli příprava a realizace činností v rámci mandátu Rady EU neopravňuje Coreper k výkonu rozhodovací pravomoci, která podle Smluv náleží Radě EU³⁶, nemění to nic na tom, že v rámci EU jakožto unie práva musí být možné podrobit akt Coreperu kontrole legality, pokud má jako takový právní účinky a překračuje tedy rámec této přípravné a realizační funkce.

Pokud šlo o vymezení účinků rozhodnutí z roku 2015, SDEU se zaměřil na jeho podstatu, kterou bylo podle ustálené judikatury třeba posuzovat na základě objektivních kritérií, jako je kontext, v němž byl uvedený akt přijat, jeho obsah a úmysl jeho autora, je-li tento úmysl objektivně zjištělný.³⁷ Pokud šlo o kontext rozhodnutí z roku 2015, SDEU konstatoval, že bylo přijato s cílem přesvědčit komisi CAMLR o vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři. V případě obsahu uvedeného rozhodnutí, SDEU uvedl, že Coreper v důsledku rozhodnutí předložit diskusní dokument jménem EU a jejích členských států zavázal Evropskou komisi k tomu, aby na tomto postoji setrvala v rámci výkonu své pravomoci vnějšího zastupování EU při své účasti na 34. výročním zasedání komise CAMLR. A co se týkalo úmyslu autora aktu, ze zápisu z jednání Coreperu ze dne 11. září 2015 jakožto dokumentu, z něhož lze tento úmysl objektivně zjistit, vyplývalo, že cílem rozhodnutí z roku 2015 bylo s konečnou platností vymezení postojů Rady EU a potažmo EU, pokud jde o předložení diskusního dokumentu komisi CAMLR jménem EU a jejích členských států, a nikoli pouze jménem EU.

Na podporu každé ze svých žalob uplatňovala Evropská komise dva totožné důvody. První hlavní žalobní důvod vycházel z toho, že rozhodnutí z roku 2015 a 2016 (dále jen společně „napadená rozhodnutí“) byla přijata v rozporu s výlučnou pravomocí, kterou čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU svěřuje EU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů. Druhý podpůrný důvod vycházel z toho, že tato rozhodnutí byla přijata v rozporu s výlučnou pravomocí, kterou podle ní EU má za tímto účelem podle čl. 3 odst. 2 SFEU. Vzhledem k tomu, že ani jednomu ze dvou žalobních důvodů vznesených Evropskou komisí Soudní dvůr EU nevyhověl, byla žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

³⁵ V tomto smyslu viz rozsudek SDEU ze dne 19. března 1996, *Komise v. Rada*, C-25/94, EU:C:1996:114, body 25 a 26.

³⁶ V tomto smyslu viz rozsudek SDEU ze dne 19. března 1996, *Komise v. Rada*, C-25/94, EU:C:1996:114, bod 27.

³⁷ V tomto smyslu viz rozsudek SDEU ze dne 17. července 2008, *Athinaïki Techniki v. Komise*, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42.

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU

Evropská komise tvrdila, že diskusní dokument a plánovaná opatření měla být předložena Komisi CAMLR pouze jménem EU, a nikoli jménem EU a jejích členských států, neboť tato záležitost spadá zcela nebo v každém případě převážně do výlučné pravomoci EU podle čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů. Na podporu tohoto žalobního důvodu Evropská komise tvrdila, že tato pravomoc se netýká pouze zachovných opatření přijatých za účelem ochrany rybolovných práv, ale všech opatření pro zachování mořských biologických zdrojů. Zmínka o společné rybářské politice v čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU má být podle Evropské komise chápána tak, že zachování mořských biologických zdrojů je zvláštní pravomocí v rámci obecnější pravomoci EU v oblasti rybolovu, a nikoli v tom smyslu, že toto ustanovení omezuje výlučnou pravomoc danou tímto ustanovením pouze na opatření k zachování biologických mořských zdrojů přijatých v rámci společné rybářské politiky.

Vytvoření chráněné mořské oblasti podle Evropské komise sice částečně reaguje na problematiku životního prostředí, avšak to podle ní nepostačuje k závěru, že takové opatření spadá do politiky v oblasti životního prostředí. Vzhledem k tomu, že článek 11 SFEU stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností EU, pouhá skutečnost, že určité opatření sleduje cíl nebo má složku související s ochranou životního prostředí, nutně neznamená, že toto opatření spadá do pravomoci, kterou EU sdílí s členskými státy v oblasti životního prostředí. Je totiž ještě třeba, aby těžištěm opatření byla politika v oblasti životního prostředí. Těžiště diskusního dokumentu a plánovaných opatření a potažmo napadených rozhodnutí přitom podle ní v tomto případě leží spíše na straně výlučné pravomoci EU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů. I pokud by tato výlučná pravomoc byla omezena na ochranná opatření spadající do oblasti společné rybářské politiky, tj. na opatření, jejichž cílem je zachovat rybolovná práva, diskusní dokument a plánovaná opatření by podle ní v každém případě do takové pravomoci spadala, jelikož společná rybářská politika vychází, jak uvádí nařízení č. 1380/2013, z ekosystémového přístupu.

Soudní dvůr EU se s uvedeným názorem Evropské komise neztotožnil a první žalobní důvod v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněný. Nejprve uvedl, že „napadená rozhodnutí sice pouze uvádí, že diskusní dokument a plánovaná opatření mají být předloženy Komisi CAMLR jménem Unie a jejích členských států, avšak to nemění nic na tom, že když beze změn schvalují obsah tohoto dokumentu a těchto opatření, je pravomoc přijmout taková rozhodnutí určována povahou a obsahem

uvedeného dokumentu a opatření, jakož i jejich cílem a kontextem.³⁸ S odkazem na svoji předchozí judikaturu³⁹ Soudní dvůr EU připomenul, že za účelem určení pravomoci, k níž je třeba přiřadit rozhodnutí, je třeba upřesnit relevantní právní základ na základě objektivních skutečností, k nimž patří kontext, obsah a cíle dotčených rozhodnutí. Pokud přezkum unijního aktu ukáže, že tento sleduje několikero účel nebo že má několik složek a jeden z těchto účelů či složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco ostatní jsou pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který odpovídá hlavnímu účelu či složce.⁴⁰ Unijní akt může mít několik právních základů pouze ve výjimečném případě, a sice sleduje-li současně několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž je některý cíl nebo některá složka vůči ostatním vedlejší.⁴¹

Soudní dvůr EU se proto nejdříve zabýval rozsahem výlučné pravomoci EU v oblasti zachování mořských biologických zdrojů ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU. Přitom připomenul, že „[...] se uvedená pravomoc vztahuje na zachování biologických mořských zdrojů „v rámci společné rybářské politiky“. V běžném slova smyslu je přitom toto slovní spojení třeba chápat tak, že **čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU míří pouze na zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky, od které je tedy neoddělitelné. Pouze v případě, že je zachování biologických mořských zdrojů sledováno v takovém rámci, spadá do výlučné pravomoci Unie, a je tedy, jak výslovně uvádí čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU, vyloučeno z pravomoci, kterou Unie sdílí s členskými státy v oblasti zemědělství a rybolovu.**“⁴²

Soudní dvůr EU v této souvislosti připomenul historii vzniku čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU, když uvedl, že „[...] Smlouvy původně stanovily, že do pravomoci Unie v oblasti společné zemědělské politiky spadá rybolov, avšak nezmiňovaly samostatně zachování mořských zdrojů. V rámci této pravomoci Unie přijala dne 20. října 1970 nařízení Rady (EHS) č. 2141/70 ze dne 20. října 1970, kterým se stanoví společná strukturální politika pro odvětví rybolovu (Úř. věst. 1970, L 236, s. 1), jehož článek 5 dával Radě specificky pravomoc k přijímání opatření pro zachování rybolovných zdrojů. Tato pravomoc byla následně převzata do aktu o podmínkách přistoupení Dánského království, Irska a Spojeného království Velké Británie

³⁸ Bod 75 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

³⁹ Rozsudek SDEU ze dne 18. prosince 2014, *Spojené království v. Rada*, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 35.

⁴⁰ Rozsudek SDEU ze dne 24. června 2014, *Parlament v. Rada*, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 43, jakož i rozsudek SDEU ze dne 4. září 2018, *Komise v. Rada* (dohoda s Kazachstánem), C-244/17, EU:C:2018:662, bod 37.

⁴¹ Rozsudek SDEU ze dne 11. září 2003, *Komise v. Rada*, C211/01, EU:C:2003:452, bod 40.

⁴² Body 8–84 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

a Severního Irsku a o úpravách smluv (Úř. věst. 1972, L 73, s. 14), ve vztahu k němuž Soudní dvůr konstatoval, že po uplynutí přechodného období stanoveného tímto aktem členské státy pozbydou pravomoci v této oblasti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. července 1976, Kramer a další, 3/76, 4/76 a 6/76, EU:C:1976:114, bod 40, jakož i ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království, 804/79, EU:C:1981:93, body 17 a 27).⁴³

Za účelem určení výlučného či hlavního účelu nebo složky diskusního dokumentu a plánovaných opatření, se SDEU následně vyjádřil ke kontextu, obsahu a cílům napadených rozhodnutí, které mohou být předmětem soudního přezkumu. Za prvé, pokud šlo o jejich kontext, vzhledem k tomu, že diskusní dokument a plánovaná opatření mají být předložena komisi CAMLR, Soudní dvůr EU nejdříve zkoumal, jakou funkci tomuto mezinárodnímu orgánu dává Canberrská úmluva a jaká jsou práva a povinnosti států zastoupených v této komisi. V tomto ohledu z článku IX Canberrské úmluvy ve spojení s jejím článkem II podle SDEU vyplývá, že „[...] řada úkolů svěřených komisi CAMLR se týká zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě, které jsou předmětem rybolovu.⁴⁴ Úvodní odstavec preambule uvedené úmluvy však upřesňuje, že tato úmluva byla přijata s ohledem na význam ochrany životního prostředí a neporušenosti ekosystému moří obklopujících Antarktidu.⁴⁵ Působnost Canberrské úmluvy dále není omezena pouze na rybolovné zdroje, ale v souladu s čl. 1 odst. 1 a 2 této úmluvy se vztahuje na všechny druhy živých organismů, které tvoří součást mořského ekosystému, včetně ptactva.⁴⁶ Článek V odst. 2 Canberrské úmluvy dále uvádí, že strany této úmluvy, které nejsou smluvními stranami Smlouvy o Antarktidě, se musí zavázat k provádění opatření dohodnutých v rámci této smlouvy pro zachování fauny a flory v Antarktidě i dalších opatření doporučených poradními stranami Smlouvy o Antarktidě v rámci plnění svých povinností chránit životní prostředí Antarktidy před všemi formami škodlivých zásahů lidí, což výrazně překračuje rámec obvyklých závazků přijímaných v rámci dohod o řízení rybolovných činností.⁴⁷ Konečně je třeba uvést, že obecný rámec pro vytváření chráněných mořských oblastí nespaturuje jejich hlavní účel v rybolovu nebo zachování rybolovných zdrojů. Z bodů 1 a 6 tohoto rámce naopak vyplývá, že chráněné mořské oblasti, které může vytvořit komise CAMLR, mají za cíl zachování „biologické rozmanitosti moří“, „struktury a funkce ekosystému“ a „schopnosti adaptovat se na změny klimatu“ a snížení „invaze vetřeleckých druhů v důsledku lidské činnosti“. Bod 2 uvedeného rámce, který tyto cíle upřesňuje, uvádí, že chrá-

⁴³ Bod 86 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁴⁴ Bod 89 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁴⁵ Bod 90 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁴⁶ Bod 91 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁴⁷ Bod 92 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

něné mořské oblasti mají přispívat k „ochraně reprezentativních vzorků mořských ekosystémů, biologické rozmanitosti a stanovišť v měřítku, které umožní zachování jejich životaschopnosti a integrity v dlouhodobém horizontu“; k „ochraně ekosystémových procesů stanovišť a klíčových druhů“; „ochraně zranitelných míst v důsledku dopadu lidské činnosti“ nebo „ochraně charakteristik zásadních pro fungování místních ekosystémů.“⁴⁸ Z toho vyplývá, že **komise CAMLR má pravomoc přijímat nejen různá opatření v rámci ochrany životního prostředí, ale taková ochrana se jeví jako hlavní cíl a složka těchto opatření.**⁴⁹

Za druhé se Soudní dvůr EU zaměřil na posouzení obsahu diskusního dokumentu a plánovaných opatření. K tomu uvedl, že „[...] tento obsah se zajisté zaměřuje na regulaci činnosti rybářských plavidel. Jak však vyplývá z bodů 5.3 a 5.4 návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři, bodů 3 a 7 návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti v Rossově moři, jakož i úvodního odstavce a bodu 10 návrhu na vytvoření zvláštních oblastí určených pro vědecký výzkum dotčeného námořního prostoru, změny klimatu a úbytku ledovců, je cílem této úpravy stanovit částečný, avšak důležitý zákaz rybolovu, který se povoluje pouze výjimečně za účelem ochrany dotčených ekosystémů nebo – pokud jde o posledně uvedené opatření – za účelem zkoumání dopadu změny klimatu na mořský ekosystém dotčený tímto opatřením. Z toho vyplývá, že důvodem pro velké omezení rybolovných práv v oblastech dotčených výše uvedenými opatřeními a diskusním dokumentem je výlučně ochrana životního prostředí.“⁵⁰ Některá ustanovení diskusního dokumentu a plánovaných opatření, jako je bod 5.5 návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři, bod 10 návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti v Rossově moři a bod 14 návrhu na zřízení zvláštních oblastí určených pro vědecký výzkum dotčeného námořního prostoru, změny klimatu a úbytku ledovců, pak rovněž zakazují ukládání nebo vypouštění odpadů, a netýkají se proto jako taková úpravy činnosti rybářských plavidel.⁵¹ **Ačkoli tedy diskusní dokument a plánovaná opatření zčásti mají za cíl regulovat činnosti rybářských plavidel a z hlediska svého obsahu tak jdou nad rámec pouhé ochrany životního prostředí, nemění to nic na tom, že ochrana životního prostředí představuje jejich hlavní složku.**⁵²

A za třetí se Soudní dvůr EU zaměřil na cíle sledované v diskusním dokumentu a plánovaných opatřeních. K němu uvedl, že „[...] tento dokument a tato opatření mají za cíl zachování, zkoumání a ochranu ekosystémů, biologické rozmanitosti a přírodních stanovišť v Antarktidě, jakož i boj proti nepříznivým účinkům změny

⁴⁸ Bod 93 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁴⁹ Bod 94 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵⁰ Bod 95 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵¹ Bod 96 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵² Bod 97 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

klimatu na tento region s velkým významem pro globální klima. Druhy zvířat, které mají tato opatření chránit, tak nejsou omezeny na ta, která jsou předmětem komerčního rybolovu, ale zahrnují mimo jiné i některé ptáky a mořské savce, jak je uvedeno na stranách 4 a 5 diskusního dokumentu, v bodě 3 odst. 1 písm. b) návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti ve Weddelově moři a v bodě 3 i) návrhu na vytvoření chráněné mořské oblasti v Rossově moři.⁵³ Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, je rybolov pouze vedlejším cílem diskusního dokumentu a plánovaných opatření. Vzhledem k tomu, že hlavním cílem a složkou tohoto dokumentu a těchto opatření je ochrana životního prostředí, je třeba konstatovat, že napadená rozhodnutí nespádají do výlučné pravomoci Unie ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU, nýbrž do pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí, kterou v zásadě sdílí s členskými státy podle čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU.⁵⁴

Na tomto závěru podle Soudního dvora EU nic nemění to, že podle článku 11 SFEU, musí být požadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností EU, včetně společné rybářské politiky. I když EU musí respektovat toto ustanovení, jedná-li při výkonu své pravomoci, nemění to nic na tom, že politika životního prostředí je výslovně jmenovaná ve Smlouvách jako samostatná pravomoc, a proto v případě, že se hlavní účel a složka určitého opatření týkají této oblasti pravomoci, musí být toto opatření považováno za opatření spadající do uvedené oblasti pravomoci.⁵⁵ I když je podle SDEU možné, aby EU zahrnuje do společné rybářské politiky prvky sloužící k provádění této politiky v rámci ekosystémového přístupu za účelem minimalizace nepříznivých dopadů rybolovu na mořský ekosystém a prevence zhoršování mořského prostředí v důsledku těchto činností – jak ilustruje bod 13 odůvodnění nařízení č. 1380/2013, jakož i čl. 2 odst. 3 a čl. 4 tohoto nařízení – takový přístup sleduje mnohem omezenější cíl, než jsou cíle sledované diskusním dokumentem a plánovanými opatřeními, a tudíž nemůže být podle Soudního dvora EU důvodem pro zařazení těchto opatření do společné rybářské politiky.⁵⁶

K druhému podpůrnému důvodu týkajícímu se porušení čl. 3 odst. 2 SFEU

Evropská komise v žalobě dále podpůrně tvrdila, že pro případ, že by předložení diskusního dokumentu a plánovaných opatření komisi CAMLR nespádalo do pravomoci EU ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU, EU přesto měla

⁵³ Bod 98 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵⁴ Bod 100 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵⁵ V tomto smyslu SDEU odkázal na posudek 2/00 (*Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti*) ze dne 6. prosince 2001, EU:C:2001:664, body 34 a 42 až 44.

⁵⁶ Bod 102 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

předložit tento dokument a tato opatření pouze svým jménem, a to na základě čl. 3 odst. 2 SFEU. V tomto ohledu Evropská komise připomněla, že podle čl. 3 odst. 2 SFEU je ve výlučné pravomoci EU uzavření mezinárodní smlouvy, pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost. Tato pravomoc se podle Evropské komise týká nejen uzavírání mezinárodních smluv, ale též, jako je tomu v projednávaném případě, přijímání prováděcích opatření subjekty zřízenými na jejich základě. Pokud by tedy účast na hlasování, jež povedou v komisi CAMLR k přijetí plánovaných opatření, spadala do sdílené pravomoci, tato pravomoc by se stala výlučnou ze dvou důvodů. Uvedená opatření jsou v rozporu s víceletým postojem, podle něhož má postoj v tomto mezinárodním orgánu zaujímat sama EU. Navrhované vytvoření chráněných mořských oblastí a zvláštěních výzkumných oblastí podle Evropské komise mohlo mít dále dopad na řadu pravidel obsažených v nařízeních Rady EU č. 600/2004 a č. 601/2004.

Soudní dvůr EU se s argumentem Evropské komise, že napadená rozhodnutí byla přijata v rozporu s čl. 3 odst. 2 SFEU, neztotožnil a rovněž i druhý podpůrný žalobní důvod zamítl jako neopodstatněný. V odůvodnění k tomu uvedl, že podle čl. 3 odst. 2 SFEU „[...] má Unie výlučnou pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy, pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.⁵⁷ Tím, že výlučnou pravomoc k přijetí smlouvy za podmínek uvedených v čl. 3 odst. 2 SFEU ponechává Unii, hodlal unijní normotvůrce zabránit tomu, aby členské státy mohly jednostranně či společně sjednávat se třetími státy závazky, které by mohly mít vliv na společná pravidla či změnit jejich působnost.⁵⁸ S ohledem na tento cíl musí být tedy čl. 3 odst. 2 SFEU za účelem zachování jeho užitečného účinku vykládán v tom smyslu, že jeho znění sice zmiňuje pouze uzavření mezinárodní smlouvy, avšak uplatní se i na počátku při jednání o takové smlouvě a na konci, je-li orgán zřízený podle této smlouvy povolán k tomu přijímat opatření k jejímu provádění.⁵⁹ Podle Soudního dvora EU z jeho ustálené judikatury⁶⁰ vyplývá, že „riziko zásahu do společných pravidel Unie v důsledku mezinárodních závazků přijatých členskými státy či riziko změny působnosti těchto pravidel, které může být důvodem pro výlučnou vnější pravomoc Unie, existuje, jestliže tyto závazky spadají do oblasti uvedených pravidel, přičemž ke konstatování o existenci takového rizika není třeba, aby se oblast upravená mezinárodními závazky zcela překrývala s oblastí upravenou unijní

⁵⁷ Bod 110 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁵⁸ V tomto smyslu SDEU odkázal na posudek 2/15 (*Dohoda o volném obchodu se Singapurem*), ze dne 16. května 2017, EU:C:2017:376, bod 170 (viz bod 111 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁵⁹ Bod 112 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁶⁰ Zde SDEU odkázal na posudek 1/13 (*Přistoupení třetích států k Haagské úmluvě*), ze dne 14. října 2014 EU:C:2014:2303, body 71 až 73 (viz bod 113 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

právní úpravou. Působnost pravidel Unie může být konkrétně ovlivněna či změněna mezinárodními závazky zejména tehdy, pokud tyto závazky spadají do oblasti, kterou taková pravidla již velkou měrou pokrývají. Takové riziko dále může existovat, pokud mohou mít dotčené mezinárodní závazky vliv na smysl, působnost a účinnost těchto pravidel, i když s nimi nutně nejsou v rozporu.⁶¹ Dotčený účastník řízení musí předložit důkazy, které jsou s to prokázat, že byla vylučná vnější pravomoc Unie, které se hodlá dovolávat, porušena.⁶²

Podle Soudního dvora však v projednávaném případě Evropská komise takové důkazy nepředložila a ani neposkytla dostatek informací ohledně povahy údajného rizika. Evropská komise pouze poukázala na obsah víceletého postojů a nařízení č. 600/2004 a č. 601/2004, avšak neanalyzovala, zda se oblast působnosti těchto předpisů „z velké části“ překrývá s oblastmi upravenými uvedenými mezinárodními závazky. Soudní dvůr EU dovodil, že „[...] *Canberrská úmluva zmocňuje komisi CAMLR, které byl diskusní dokument a plánovaná opatření určen, přijímat opatření, jejichž hlavním účelem a složkou, a tedy potažmo oblastí působnosti, je ochrana životního prostředí.*”⁶³ Oblast, kterou upravuje víceletý postoj a nařízení č. 600/2004 a č. 601/2004, se naopak v podstatě omezuje na rybolov. Z článku 1, jakož i z bodu 2 přílohy I víceletého postojů totiž vyplývá, že platí pro postoj, který má být jménem Unie zaujímán v rámci komise CAMLR, přijímá-li tento orgán rozhodnutí s právními účinky v oblastech souvisejících se společnou rybářskou politikou. Z bodů 4 a 5 odůvodnění nařízení č. 600/2004 a bodu 6 odůvodnění nařízení č. 601/2004, jakož i z znění článku 1 obou z těchto nařízení pak vyplývá, že jejich účelem je především regulace rybolovné činnosti v oblasti působnosti *Canberrské úmluvy*.⁶⁴ Oblast působnosti dotčených mezinárodních závazků tak v každém případě nelze považovat za oblast, která je „z velké části“ upravena již ve víceletém plánu nebo nařízeních č. 600/2004 a č. 601/2004.⁶⁵

Pokud jde o nedostatek informací ohledně povahy údajného rizika, Evropská komise v žalobě pouze uvedla, že víceletý postoj nestanoví povinnost EU jednat společně s členskými státy. K tomu však SDEU konstatoval, že „*článek 1 víceletého postojů upřesňuje, že se týká pouze vymezení postojů Unie na každoročním zasedání komise CAMLR, přijímá-li tento orgán rozhodnutí s právními účinky v otázkách společné rybářské politiky. Z toho v každém případě vyplývá, že tento víceletý postoj*

⁶¹ V tomto smyslu SDEU odkázal na rozsudek ze dne 4. září 2014, *Komise v. Rada*, C114/12, EU:C:2014:2151, bod 102, a posudek 1/13 (*Přistoupení třetích států k Haagské úmluvě*) ze dne 14. října 2014, EU:C:2014:2303, bod 85 (viz bod 114 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶² V tomto smyslu SDEU odkázal na rozsudek ze dne 4. září 2014, *Komise v. Rada*, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 75 (viz bod 115 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶³ Bod 118 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶⁴ Bod 119 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶⁵ Bod 120 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

*nepředjímá, zda by měla být napadená rozhodnutí, jejichž hlavním účelem a složkou je politika životního prostředí, přijata pouze Unií, nebo Unií jednající společně s členskými státy.*⁶⁶

K mezinárodněprávním souvislostem

Soudní dvůr EU konečně odmítl i argument Evropské komise, že Rada zaměnila pojmy „sdílená pravomoc“ a „smíšená povaha vnější činnosti“, v důsledku čehož odmítala, že by EU mohla v oblasti sdílené pravomoci jednat samostatně. Soudní dvůr EU v tomto směru odkázal na svoji předchozí judikaturu, z níž vyplývá, že „[...] pouhá skutečnost, že jednání Unie na mezinárodní scéně spadá do pravomoci sdílené se členskými státy, nevylučuje, že by Rada nemohla ve svém středu získat většinu nezbytnou pro to, aby Unie mohla tuto vnější pravomoc vykonávat sama.⁶⁷ V případě, že se Unie rozhodne vykonat své pravomoci, takový výkon musí být v souladu s mezinárodním právem.⁶⁸

V návaznosti na to se Soudní dvůr EU vyjádřil k souladnému výkonu vnější pravomoci EU v rámci antarktického smluvního systému. Výslovně uvedl, že **„[v] rámci zvláštního systému smluv o Antarktidě by přitom výkon vnější pravomoci Unie dotčené v projednávaných věcech, který by vylučoval členské státy, byl v rozporu s mezinárodním právem.**“⁶⁹ Z článku VII odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. XXIX odst. 2 Canberrské úmluvy totiž podle Soudního dvora EU vyplývá, že „[...] taková organizace pro regionální hospodářskou integraci, jako je Unie, může k uvedené úmluvě přistoupit a stát se členem komise CAMLR pouze za podmínky, že jsou jejími členy i členské státy. Žádná podobná podmínka spojující přítomnost těchto států v komisi CAMLR s tím, že bude dotčená regionální organizace rovněž členem této komise, však stanovena není.⁷⁰ Proto bylo podle Soudního dvora EU třeba konstatovat, že „Canberrská úmluva nedává takové organizaci pro regionální integraci, jako je Unie, úplný autonomní status v rámci komise CAMLR.“⁷¹

Soudní dvůr EU závěrem představovaného rozhodnutí poukázal na postavení Evropské unie v rámci tzv. antarktického smluvního systému. Zdůraznil při-

⁶⁶ Bod 122 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁶⁷ V tomto smyslu SDEU odkázal na rozsudek ze dne 5. prosince 2017, *Německo v. Rada*, C-600/14, EU:C:2017:935, bod 68, citující bod 244 posudku 2/15 (*Dohoda o volném obchodu se Singapurem*) ze dne 16. května 2017, EU:C:2017:376 (viz bod 126 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶⁸ V tomto smyslu SDEU odkázal na rozsudek ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291 (viz bod 127 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16).

⁶⁹ Bod 128 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁷⁰ Bod 129 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁷¹ Bod 130 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

tom, že „[v]šechny mezinárodní smlouvy a úmluvy o Antarktidě tvoří organizovaný a soudržný systém, nastavený tou nejobecnější a nejstarší z nich, tedy Smlouvou o Antarktidě, což reflektují ustanovení článku V Canberrské úmluvy. Z toho vyplývá, že i smluvní strany této úmluvy, které nejsou smluvními stranami Smlouvy o Antarktidě, uznávají zvláštní závazky a povinnosti poradních stran uvedené smlouvy, a v důsledku toho aplikují jimi doporučená opatření. Jsou to tak v první řadě poradní strany Smlouvy o Antarktidě, které jsou hybateli uvedeného smluvního rámce pro Antarktidu a zajišťují jeho soudržnost.⁷² Unie přitom patří k smluvním stranám Canberrské úmluvy, jimž jsou určena ustanovení článku V odst. 1 a 2 této úmluvy, jelikož není smluvní stranou Smlouvy o Antarktidě. Z toho konkrétně vyplývá, že je povinna uznat zvláštní závazky a povinnosti poradních stran Smlouvy o Antarktidě, včetně závazků a povinností jejich členských států, které mají tento status, ať už jsou členy komise CAMLR, či nikoli.⁷³ Umožnit Unii za těchto podmínek, aby v rámci komise CAMLR využila možnost jednat bez členských států v oblasti sdílené pravomoci, ačkoli některé z nich mají na rozdíl od ní status poradních stran Smlouvy o Antarktidě, by s ohledem na pozici, kterou Canberrská úmluva zaujímá v systému smluv o Antarktidě, ohrožovalo povinnosti a výsady těchto poradních stran, což by mohlo oslabit soudržnost uvedeného smluvního systému a v konečném důsledku by bylo v rozporu s ustanoveními článku V odst. 1 a 2 Canberrské úmluvy.“⁷⁴



JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

Klíčová slova:

Antarktida – antarktický smluvní systém – chráněné mořské oblasti – pravomoc – Evropská unie

⁷² Bod 131 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁷³ Bod 132 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

⁷⁴ Bod 133 rozsudku ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16.

THE QUESTION OF EU COMPETENCES IN THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM**Abstract**

The aim of this paper is to present the conclusions of the EU Court of Justice (CJEU) judgment of 20 November 2018 in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, *Commission v. Council*, on the background of international and EU law relating to the protection of the environment in Antarctica. In this cases, the European Commission requested the annulment of the Council's procedural decisions, considering that the issue was an exclusive EU competence under the Common Fisheries Policy under Article 3 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and therefore there was no reason to present these measures on behalf of the EU and its Member States. The EU Court of Justice did not agree with this argument and rejected the European Commission's action. He drew attention to the fact that Article 3 (1) (d) of the TFEU aims only at conserving marine biological resources under the Common Fisheries Policy. However, fishing is only a secondary objective of the EU Council decision. As the main objective and component of these measures is environmental protection, the EU Court of Justice has found that the contested decisions do not fall under the exclusive competence of the EU within the meaning of Article 3 (1) (d) of the TFEU, but into environmental protection, which it essentially shares with EU Member States under Article 4 (2) (e) of the TFEU. The CJEU also pointed out that, in its specific system of Antarctic agreements, the exclusion of EU Member States would be contrary to international law.

Key words

Antarctica, Antarctic Treaty System, Marine Protected Areas, Jurisdiction, European Union



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**MEZINÁRODNÍ STUDENTSKÝ SEMINÁŘ
„MY DOCTORAL RESEARCH“¹**

Mgr. Adam Novák

Ve dnech 23.–26. 6. 2019 se konal v prostředí CHKO Jeseníky již tradiční mezinárodní studentský seminář s názvem „Můj doktorandský výzkum – My doctoral research“ pořádaný Katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Organizace celého semináře se ujali prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. a JUDr. Jiří Pokorný, Ph.D. Univerzitu Paleckého v Olomouci zastupovali JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D a Mgr. et Mgr. Ondřej Filipec, Ph.D., Masarykovu univerzitu v Brně JUDr. Dominik Židek, Ph.D. a Univerzitu Komenského v Bratislavě pak Mgr. Martin Dufala, Ph.D. a JUDr. Matuš Michalovič, Ph.D. Mezinárodní prvek semináře byl dále zajištěn dvěma doktorandami ze Slezské univerzity v Katovicích a doktorandkou z Univerzity v Hamburku.

Seminář byl primárně zaměřen na prezentaci výsledků vědeckého výzkumu doktorandů. Tato část semináře proběhla v několika blocích, a to od 24. 6. do 26. 6. 2019. Doktorandi všech zúčastněných právnických fakult tak měli možnost nahlédnout i do výzkumu svých kolegů z jiných univerzit.

Druhotným cílem semináře bylo navázání kontaktu a případné mezinárodní spolupráce s kolegy, kteří se věnují stejným nebo podobným tématům. Účastníci semináře navíc měli i možnost získat od některých starších kolegů informace ohledně vědeckých grantů či tipy pro jejich vědecký výzkum. Součástí semináře bylo také bližší seznámení s CHKO Jeseníky prostřednictvím výletu do jeho první zóny a k Mechovému jezírku s odborným výkladem, který poskytl Mgr. Jindřich Chlapek ze správy CHKO. Výklad samotný se pak vztahoval nejen k CHKO Jeseníky ale i ke kúrovcové kalamitě, se kterou se potýkají nejen Jeseníky, ale v podstatě celá Česká republika.

Není bohužel v možnostech tohoto článku poskytnout čtenáři podrobné zachycení obsahu všech příspěvků, a proto si dovoluji upozornit pouze na některé informace, které mi přišli zvláště zajímavé.

¹ Seminář byl finančně podpořen ze strany Rektorátu UK (SVV č. 260365) a České společnosti pro právo životního prostředí

První blok vědeckého semináře, kterému předsedal prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., zahájila Martina Weisová z Masarykovy univerzity se svým příspěvkem „Instruments of protection and economical use of mineral deposits“ (*Nástroje ochrany a ekonomického využití nerostných ložisek*). Příspěvek se týkal otázek vlastnictví nerostného bohatství a možnosti vyvlastnění pozemku za účelem provedení těžby nerostů. Dalším v pořadí byl příspěvek Adama Nováka z pražské právnické fakulty na téma „Legal regulation of single-use plastics products“ (*Právní regulace jednorázových plastových výrobků*), a to v souvislosti s nově přijímanou evropskou legislativou. V následné debatě pak měli účastníci možnost se něco dozvědět i k nově zaváděnému zálohovému systému PET lahví a plechovek od kolegů ze Slovenska. Na téma odpadu z plastových výrobků pak navázala Lucia Čerňanová z bratislavské univerzity se svým tématem „Legal aspects of solving environmental burdens – Slovak legislation“ (*Právní aspekty řešení ekologických zátěží – slovenská právní úprava*). Autorka zkoumala problematiku identifikace odpovědné osoby a průtahy v procesech likvidace starých ekologických zátěží na Slovensku. Rovněž ve svém příspěvku upozornila na nutnost zohlednit staré ekologické zátěže již v územním plánování, a to např. prostřednictvím zákazu další výstavby v dotčené oblasti. Celý blok zakončila Sabina Falteisková z právnické fakulty v Praze se svým příspěvkem „Israel: the right to land“ (*Izrael: právo na zemi*). Jak už název příspěvku napovídá, její výzkum se týká porovnání právní úpravy nakládání s půdou a její ochrany v Izraeli a v ČR.

Odpolední blok semináře, který byl moderován JUDr. Jiřím Pokorným Ph.D., začal svým příspěvkem na téma „Legal aspects of soil as a component of the environment and organic farming tool“ (*Právní aspekty půdy jako součásti životního prostředí a prostředku organického zemědělství*) Ludovít Mačaj z bratislavské právnické fakulty. Příspěvek se zabýval zejména střetem zájmu na ochraně půdy jako základního zdroje pro výrobu potravin se zájmem vlastníků na dalším hospodářském využití pozemků. Na toto pak navázal se svojí prezentací Karel Huneš z olomoucké univerzity na téma „Public use of natural estates“ (*Obecné užívání přírodních statků*), který poukázal na nedořešenou problematiku úpravy omezení vlastníka některými druhy veřejného užívání. Odpolední blok prvního dne semináře, který se nesl v česko-slovenském duchu, pak zakončila Barbora Křížová z pražské právnické fakulty se svým tématem „Legal regulation of management of alien animal species“ (*Právní úprava nakládání s nepůvodními živočišnými druhy*). Dle autorky je současná právní regulace invazivních druhů značně fragmentovaná a neodpovídá potřebám současné situace, a to přesto, že jsou invazivní druhy regulovány na národní, evropské i mezinárodní úrovni.

Druhý den semináře byl tvořen jedním blokem, který zahájila studentka doktorského studia z UNI Hamburg Soojeong Choi se svojí prezentací na téma „What

is submarine cable“ (*Co je podmořský kabel*). Ve svém příspěvku se autorka zabývala nutností právně definovat, co je podmořský kabel, jaké jeho druhy existují a rovněž obecným problémem, když technologie předběhnou právní regulaci. Další příspěvek přednesl Filip Nawrot z Univerzity v Katovicích, který představoval jeho projekt disertační práce na téma „Cross-border mining in Poland. Legal issue“ (*Přeshraniční těžba v Polsku. Právní problematika*). Autor se v něm zabýval problematikou těžby nerostných ložisek, které se nacházejí na hranicích národních států, a vznikem možné odpovědnosti z této činnosti. Případná mezinárodní regulace tohoto problému by přitom mohla být využitelná nejen v rámci Evropy, ale i celého světa. S velmi aktuálním tématem dále vystoupila Alena Palečková z pražské právnické fakulty. V příspěvku na téma „Legal regulation of using and protection of the landscape in the framework of water protection“ (*Právní úprava užívání a ochrany krajiny v souvislosti s ochranou vod*) poukázala na potřebu včlenit ochranu vod již do územního plánování, neboť drtivá většina srážek, které dopadnou na území ČR, odtéká do sousedních zemí. Na téma ochrany životního prostředí v rámci územního plánování pak navázala Alena Chaloupková rovněž z právnické fakulty Univerzity Karlovy se svým příspěvkem „Legal aspects of road construction in Natura 2000 sites“ (*Právní aspekty stavby silnic v oblastech Natura 2000*). Autorka se ve svém výzkumu zabývá otázkou vyvážení veřejného zájmu na ochraně biodiverzity s dalším rozvojem infrastruktury, a to s ohledem na to, že snaha o urychlení výstavby naráží na limity stanovené Evropskou unií za účelem ochrany přírody.

Poslední blok prezentací doktorského semináře ve středu 26.6.2019 tvořil příspěvek Wojciecha Iskry ze Slezské univerzity v Katovicích na téma „Transformation of Polish energy sector“ (*Přeměna polského energetického hospodářství*), který se týkal změn v polském energetickém právu v souvislosti s podporou energie z obnovitelných zdrojů od roku 2016. Dalším příspěvkem pak byla prezentace Jana Haka z Univerzity Palackého v Olomouci „Reflection of the EU regulation to national legislation and law on environmental information in Czech Republic and in Germany“ (*Projevení se legislativy EU v národním právu a právo na informace o životním prostředí v České republice a Německu*), který se zabýval implementací práva na informace o životním prostředí v souvislosti s evropským právem a Aarhuskou úmluvou. Posledním příspěvkem celého semináře pak byla prezentace Terezy Fabšíkové z právnické fakulty v Praze ohledně trestní odpovědnosti v právu životního prostředí – „Criminal liability in environmental law: reasons, embedding, future“ (*Trestní odpovědnost v právu životního prostředí: důvody, zakotvení, budoucnost*). Autorka se v něm zabývala zejména rozdělením trestných činů proti životnímu prostředí, možnému zavedení tzv. „climate crime“ (*klimatic-*

kých trestných činů) a dále problémům při vymáhání trestní odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí.

Vedle příspěvků studentů doktorského studia jmenovaných univerzit byla důležitou součástí i prezentace JUDr. Veroniky Tomoszkové Ph.D a Mgr. et Mgr. Ondřeje Filipce, Ph.D. týkající se metod výzkumu v právu. V ní se věnovali tomu, jak definovat výzkumný cíl v disertační práci či z jakého teoretického základu při svém výzkumu a psaní disertační práce mohou doktorandi vyjít. Mgr. et Mgr. Ondřej Filipce, Ph.D rovněž představil možnost využití metody analýzy europeizace právních řádů nejen členských států EU, ale i států ovlivněných kontaktem s ní. Oba rovněž poskytovali účastníkům semináře konkrétní rady a postřehy k prezentovaným tématům.

Seminář tak představoval jedinečnou možnost pro studenty doktorských programů seznámit se s kolegy ze zahraničních právnických fakult a sdílet s nimi své znalosti a postřehy či se naopak od nich o něčem poučit, a to celé v krásném prostředí CHKO Jeseníky. Za tuto možnost by chtěl autor organizátorům celého semináře velice poděkovat.

Organizátory je rovněž plánováno vydání anglického sborníku, ve kterém bude možnost blíže se seznámit s obsahem a závěry jednotlivých příspěvků.



Mgr. Adam Novák je interním doktorandem katedry práva životního prostředí PFUK

Abstract

The article informs about traditional international student seminar, which was organized by the Department of Environmental Law at the Charles University in Prague. The seminar was held from 23th to 26th June in Protected landscape area Jeseníky. The main topic of the seminar was „My doctoral research“ and it was focused on the presentation of results of post-gradual research of students from Charles University in Prague, Masaryk University in Brno, Palacky University in Olomouc, Komensky University in Bratislava, University of Silesia in Katowice and University in Hamburg. An English yearbook from the seminar shall be published, where it will be possible to become acquainted with the content and conclusions of the concrete contributions.

Key words:

Department of Environmental Law at the Charles University in Prague, environmental law, Protected Landscape Area Jeseníky



**MEZINÁRODNÍ KONFERENCE
“LAW AND THE ENVIRONMENT 2019”**

Mgr. Lenka Hlaváčová, JUDr. Alena Chaloupková

Ve dnech 10. – 11. 4. 2019 se na půdě University College Cork (UCC) v Irsku konal již 17. ročník mezinárodní konference s názvem Právo a životní prostředí (*Law and the Environment*). Konferenci každoročně pořádá Centrum pro právo a životní prostředí a její organizace se letos, stejně jako minulé roky, s bravurou ujal prof. Owen McIntyre, mimo jiné též hostující profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, katedry práva životního prostředí.

Událost se skládala ze dvou částí, a to doktorandského symposia konaného dne 10. 4. 2019, na kterém měli přítomní doktorandi možnost přednést dosavadní výsledky svého výzkumu, prodiskutovat další postup a načerpat inspiraci pro svou další práci, a pak ze samotné hlavní konference konané dne 11. 4. 2019, na které se odborníci z řady evropských zemí zabývali nejrůznějšími otázkami vztahujícími se k hlavnímu tématu konference, kterým byla role práva životního prostředí na přechodu k udržitelnosti (*The Role of Environmental Law in the Transition to Sustainability*). Součástí konference byla také večeře a závěrečný raut, které účastníkům poskytly příležitost pro další diskuzi a navázání kontaktů s kolegy z oboru.

Není bohužel v možnostech tohoto článku poskytnout vyčerpávající přehled všech řečníků a příspěvků konference a symposia, v případě zájmu o konkrétnější informace proto odkazujeme na webové stránky konference, kam budou nahrány také vybrané prezentace z konference.² Níže si dovoluujeme upozornit pouze na některé momenty z obou konferenčních dní, které nám přišly zvláště významné či zajímavé.

Doktorandské symposium

V pořadí již 11. doktorandské symposium uvedl ve středu dopoledne prof. Owen McIntyre vlídnými slovy pro shromážděné doktorandy. Především vyjádřil své potěšení nad tím, že se doktorandské symposium stále koná za hojné účasti doktorandů z několika různých univerzit, což umožňuje sdílení nových nápadů, témat i náhledů na možnosti řešení právních problémů týkajících se ochrany životního prostředí. Následně ponechal prostor prvnímu mluvčímu.

Symposia se aktivně zúčastnilo 11 doktorandů, z nichž většina aktuálně působí na irských univerzitách. Výběr témat nebyl ničím limitován – studentům byl poskytnut prostor pro prezentaci dosavadních výstupů jejich výzkumu, a to v té fázi, ve které se právě nacházejí. Atmosféra celého symposia byla v tomto ohle-

² Webové stránky jsou dostupné z: <https://www.ucc.ie/en/lawenvironment/conference/>.

du zcela otevřená a přátelská. Po každém příspěvku následovala diskuse, v jejímž rámci získal každý student kvalitní zpětnou vazbu a rady pro svou další práci. V tomto ohledu účastníci symposia prokázali úžasnou schopnost nejen diskutovat o složitých právních problémech, ale také vyjádřit svůj názor způsobem, který nehodnotí, naopak řečníka podpoří v jeho další práci a poskytne mu novou inspiraci.

Každý z příspěvků měl svou specifickou hodnotu, proto je na tomto místě obtížné vybrat jen některé, na které bychom rády upozornily. Alespoň zmínit je nezbytné zajímavé příspěvky studentů z Univerzity v Galway – Masrur Salekin přednesl prezentaci nazvanou *Ensuring Environmental Justice through Judicial Activism*, ve které přítomné seznámil mimo jiné s problémy životního prostředí v jeho domovské zemi Bangladéši, kde před zahájením studií v Irsku působil jako soudce. Sahara Nankan s prezentací nazvanou *The Critical Interface between SDG 5 'Gender Equality' and SDG 6 'Sustainable Water and Sanitation for All'* skrze zajímavou kombinaci témat práva na vodu a genderové rovnosti přiblížila posluchačům problémy, kterým čelí ženy v rozvojových zemích, a upozornila na potřebu jejich řešení.

Clodagh Daly z Univerzity v Dublinu v rámci prezentace *Leading the Way to a Clean Energy Future? Evaluating the Electricity Supply Board's Continued Reliance on Columbian Coal* upozornila na příkladu irské společnosti užívající ke své činnosti z 90% uhlí dovezené z Kolumbie na potřebu zahrnovat do procesu EIA i širší souvislosti, včetně způsobu získávání dovážených surovin v místě původu. Michael Boland z UCC v rámci příspěvku *Using the „Cradle to Cradle“ Framework to Build a Circular Economy* zaměřil na velice zajímavou otázku týkající se odklonu ekonomického sektoru od ekologicky odpovědného přístupu a na teoretické možnosti řešení této situace. Zcela specifický byl pak příspěvek Laurie O'Keefe (také z UCC) s názvem *Assessing the Effectiveness of Sea-Fisheries Law: A Practitioner Perspective*, ve kterém se věnovala otázkám metodologie, kterou využije při své další práci.

Právníckou fakultu Univerzity Karlovy jsme reprezentovaly příspěvky na téma *Achieving Effective Public Participation in Environmental Decision-Making Processes: The Example of the Czech Republic* (Lenka Hlaváčová) a *Legal Aspects of Habitat Fragmentation Caused by Roads in the Czech Republic* (Alena Chaloupková). Také nám byla poskytnuta kvalitní zpětná vazba, kterou jistě využijeme při další práci v rámci doktorského studia. Rády bychom proto na tomto místě doporučily také dalším doktorandům z katedry práva životního prostředí, aby neváhali a pokud to bude možné, zúčastnili se některého z dalších ročníků tohoto symposia – jedná se o ve všech směrech pozitivní a přínosnou zkušenost.

Konference “Law and the Environment 2019”

Program hlavní konference, která se konala ve čtvrtek 11. 4. 2019, byl rozdělen do tří paralelních panelů, protože byli přítomní posluchači postaveni před těžkou volbou, kterého panelu se zúčastnit. Ani my, v počtu pouhých dvou účastnic z České republiky, jsme se nemohly rozdělit tak, abychom slyšely všechny příspěvky. Celkem na konferenci zaznělo téměř 40 příspěvků následovaných diskuzí. Jestliže tedy bylo obtížné vybrat pro účely tohoto článku jen některé příspěvky z doktorandského sympozia, v případě hlavní konference je to již téměř nemožné, níže proto uvádíme jen malou „ochutnávku“ z toho, co jsme samy vyslechly.

Větší množství příspěvků bylo zaměřeno na otázky týkající se ochrany mořské biodiverzity a regulace znečištění moří plasty – těmto problémům a jejich dalším souvislostem byl věnován v podstatě celý první panel. Hned prvním řečníkem byl prof. Owen McIntyre s příspěvkem na téma *Addressing Marine Plastic Pollution as a Problem of Transnational Governance*, ve kterém se zabýval komplexní výzvou v podobě právní regulace předcházení plastového znečištění moří, zejména s odkazem na značně fragmentovaný stav současného mezinárodního a evropského práva aplikovatelného v tomto kontextu. Na něj pak navázala prof. Elizabeth Kirk z Univerzity v Nottinghamu s příspěvkem *Plastic Fragments at Sea: Law and International Law Making*, ve kterém představila své myšlenky týkající se nezbytnosti přijetí nové mezinárodní úmluvy regulující specificky tuto problematiku.³

Značný počet příspěvků se zaměřoval také na stále aktuální problematiku ochrany klimatu a na související otázky např. energetického práva či práva na informace. Zde byly velice zajímavé například příspěvky posledního bloku třetího panelu, kde vystoupila Ms Gillian Lobo z ClientEarth s příspěvkem *The expanding Reach of Climate Litigation*, ve kterém prezentovala vybrané případy v boji za efektivnější ochranu klimatu, zejména nový případ ClientEarth v Enea (Polsko). Dr Andrew Jackson plynule navázal příspěvkem *Science and Rights in Climate Litigation*, kde představil zejména tzv. Climate Case Ireland inspirovaný známým případem Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands.⁴

Vedle výše uvedených se pak na konferenci řešila řada dalších témat, mimo jiné lze zmínit například otázky vývoje práva životního prostředí po Brexitu, otázky přechodu k oběhovému hospodářství či zajímavou a aktuální otázku udržitelnosti v podnikání. Poslední zmiňovanou otázku řešil již Michael Boland na doktorandském sympoziu, přičemž na hlavní konferenci vystoupil znova, tentokrát společně se svou vedoucí prof. Irene Lynch Fannon, aby přednesli již celou

³ Srov. článek prof. Elizabeth Kirk na toto téma: <http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/34392/>.

⁴ Blíže srov. <https://www.climatecaseireland.ie/> (Climate Case Ireland) a <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/climate-case-explained/> (Urgenda).

úvahu na téma *The Gilets Jaunes, Irish Farmers and Water Protestors: Obstacles to Sustainable Development?* Příspěvek vychází z premisy, že obchodní společnosti jsou velmi mocným aktérem v otázkách životního prostředí, proto by měly reagovat na postupně se měnící sociální normy. V návaznosti na to je třeba otevřít otázku zavedení alternativních modelů podnikání, které umožňují zohledňování jiných hodnot než jen tradiční generování zisku.⁵

Celá konference včetně jí předcházejícího doktorandského symposia byla nesmírně obohacující zkušeností, a to nejen co do nově nabytých znalostí, ale především také co do vědomí přátelské podpory při další práci, nové inspirace a navázání kontaktu se zahraničními kolegy z oboru. Za poskytnutí příležitosti zúčastnit se symposia i hlavní konference proto srdečně děkujeme.⁶

Mgr. Lenka Hlaváčová, JUDr. Alena Chaloupková jsou doktorandky katedry práva životního prostředí PFUK.



⁵ Ve svém příspěvku mimo jiné odkazovali na tento velice zajímavý článek: https://www.researchgate.net/publication/309736769_An_Inconvenient_Truth_How_Organizations_Translate_Climate_Change_into_Business_As_Usual.

⁶ Účast na konferenci byla umožněna s finanční podporou Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

**17th ANNUAL CONFERENCE “LAW AND THE ENVIRONMENT 2019”
ORGANISED BY CENTRE FOR LAW AND THE ENVIRONMENT,
UNIVERSITY COLLEGE CORK (IRELAND)**

Abstract

The article informs about this year's 17th Annual Conference “Law and the Environment 2019” organised by Centre for Law and the Environment, University College Cork (Ireland). The title theme of this Conference was “The Role of Environmental Law in the Transition to Sustainability” and it was made by contributions from many environmental law experts divided into three parallel sessions. The contributions were mainly related to issues such as marine plastic pollution, protection of marine biodiversity, climate protection and current developments in European and Irish law. It also included contributions on specific topics such as corporate sustainability or the Post-Brexit development. The main conference was preceded by a postgraduate symposium where the opportunity was given also to PhD students to present their current research outputs in front of their peers and to obtain quality feedback and support for their further work.

Key words:

University College Cork, Law and the Environment 2019, 17th Annual Conference, Postgraduate Research Symposium



RECENZE A ANOTACE

Martin Kopecký: *Správní právo. Obecná část*. Vydání první. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o. 2019, 536 stran, ISBN 978-80-7400-727-9

Čtenářům se dostává do ruky nová učebnice obecné části správního práva. Jedná se o první vydání (2019) a autorem je zkušený vysokoškolský pedagog, který se profesně věnuje správnímu právu již více než tři desítky let. Martin Kopecký je docentem na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Od roku 2011 však působí též jako vedoucí katedry správního práva na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni. Vedle pedagogické činnosti se věnuje řadu let i vlastní advokátní praxi, ve které se zaměřuje nejen na právo veřejné, ale i soukromé. Konečně je třeba zmínit jeho působení v různých rozkladových komisích a jiných poradních orgánech ústředních správních úřadů.

Zásadní roli v jeho odborné praxi hraje vědecká činnost. Kromě předmětné učebnice je Martin Kopecký též autorem monografie Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, spoluautorem komentáře k zákonu o obcích, autorem komentáře k zákonu o místním referendu, spoluautorem komentáře k zákonu o státní službě, autorem řady článků v odborných časopisech, zejména k otázkám správního řízení, správního soudnictví, územní samosprávy, státní služby a přestupkového práva. Nelze nezmínit také jeho podíl na učebnici obecné části správního práva vydané pod vedením profesora Dušana Hendrycha (v devátém vydání v roce 2016 byl Martin Kopecký vedoucím autorského kolektivu).

Učebnice Martina Kopeckého „Správní právo. Obecná část“ na 536 stranách čtenáře detailně seznamuje s celou obecnou částí správního práva. Pokud jde o zvolenou strukturu knihy, odpovídá tomu, jak je obecné správní právo standardně pojímáno. Zvolená struktura i řazení kapitol má své opodstatnění i logickou návaznost. V první kapitole se autor věnuje základním institutům a pojmům správního práva. V prvním oddílu se zabývá pojetím veřejné správy a správního práva. Na str. 13 uvádí, že od správního práva jako základního právního odvětví se odvozují i další právní odvětví, jako je právo finanční či právo životního prostředí, což je vyvoláno především specifičností jejich předmětu. Vzhledem k předmětu a metodě úpravy lze však dle Martina Kopeckého právo životního prostředí řadit i do zvláštní části správního práva, což dokumentuje i odkazy na rakouskou a německou odbornou literaturu. Osobně potvrzuji, že tomu tak například v ra-

kouském správním právu opravdu je. Nicméně i v rakouské právní literatuře je stejně jako u nás různými autory právo životního prostředí řazeno jak do zvláštní části správního práva, tak i samostatně.

Velmi zajímavý je přehled učebnic a dalších literárních pramenů správního práva, který je v Kopeckého učebnici uveden na str. 14 až 17. Autor přehled dělí na čtyři období, začíná legendárním J. Pražákem z období rakouské monarchie, pokračuje neméně legendárními klasickými díly z období mezi dvěma světovými válkami, zmiňuje období komunistického práva a konečně uvádí období po roce 1989.

První kapitola obsahuje dále samostatný oddíl zabývající se prameny správního práva a konečně oddíly věnované správněprávním vztahům, principu zákonitosti a dobré správy v činnosti veřejné správy a kapitolu zakončuje podmínkami výkonu pravomoci.

Autor se v dalších kapitolách zabývá postupně klasickými tématy obecné části správního práva, konkrétně organizací veřejné správy, skupinami správních činností, dozorčími a kontrolními činnostmi veřejné správy či veřejnoprávní úpravou práv k věcem. Kapitola 6. pojednává o trestním právu správním a autor se významně věnuje jedné ze svých specializací, přestupkovému právu, které od roku 2017 doznalo zásadních změn v právní úpravě. V kapitole 7. se čtenář přehledně seznámí s jedním ze stěžejních a nejsložitějších témat správního práva, správním řízením. V kapitolách 8 až 10 se Martin Kopecký zabývá dalšími klasickými tématy obecné části správního práva, tedy kontrolou veřejné správy, správním soudnictvím a konečně odpovědností za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou výkonem veřejné správy.

Výklad je vhodně a ilustrativně doplněn četnými příklady z praxe, které napomáhají lepšímu porozumění rozsáhlé problematice. Autor zvolil dle mého názoru velmi vhodně a přehledně systém tzv. boxů, graficky šedivě podbarvených, lišících příklady od vlastního učebnicového textu. Nepochybně grafická stránka učebnice se autorovi a nakladatelství obzvláště povedla.

Správní právo není kodifikovaným právním odvětvím, ale řadu svých obecných institutů vyvozuje z jednotlivých zákonů a dalších pramenů řazených do zvláštní části správního práva. Jak autor ve své knize uvádí, poznat správní právo vyžaduje nejen seznámit se s obecnými pojmy a instituty a pochopit jejich výklad, ale i zjistit, jak se v jednotlivých oblastech činnosti veřejné správy projevují. Za tím účelem autor zařadil v učebnici řadu příkladů z různých zákonů ze zvláštní části správního práva, které ukazují na konkrétní použití rozebíraných obecných institutů. Řada příkladů je ve výše zmíněných boxech. Čtenáře orientované na právo životního prostředí jistě zaujme, že řada příkladů je z právních předpisů z práva životního prostředí (včetně zemědělského práva).

To, že právo životního prostředí ze správního práva vychází, se projevuje i v řadě institutů, pojmů a nástrojů obecné části správního práva. Autor se úpravou z oblasti práva životního prostředí zabývá např. v kapitolách 3. o správních činnostech, v kap.4 o dozorčí a kontrolní činnosti, nebo v kap.5 (veřejnoprávní úprava práv k věcem). V některých případech bych trochu uvítal více vlastních názorů na úkor citací právních předpisů (např. u veřejného užívání) či odkaz na související odbornou literaturu z oblasti práva životního prostředí rozšiřující autorův výklad, ale to vůbec nevádí.

Pokud jde o použitou literaturu, Martin Kopecký se výtečně orientuje také v německé odborné literatuře z oblasti teorie správního práva, neboť v řadě kapitol uvádí pro komparaci, jaké jsou a jak fungují právní nástroje a instituty v německém správním právu.

Shrnu-li, učebnici Martina Kopeckého dle mého názoru charakterizují tyto tři vlastnosti: stručnost (neztrácející na odbornosti výkladu), přehlednost a výstižnost. Autorova letitá zkušenost s teorií i praxí správního práva, včetně obrovského přehledu o judikatuře a pedagogická praxe přinesla své zralé plody. Věřím, že se učebnice stane u vysokoškolských studentů právnických fakult oblíbenou.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Abstract:

Administrative Law. General part

The publishing house C. H. Beck published a textbook by Professor of Law Faculty of Charles University and Law Faculty of Western Bohemia, Martin Kopecký, Administrative Law. General part, 2019. This paper introduces Martin Kopecký, his work and his textbook of administrative law in domestic legal science and points to aspects related to environmental law.

Key words: doc. Martin Kopecký, administrative law, public administration



JIŘÍ HOETZEL. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2018, 492 s., ISBN 978-80-7598-168-4

V prosinci roku 2018 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer reprintovanou učebnici profesora Právnické fakulty Univerzity Karlovy Jiřího Hoetzela Československé správní právo. Část všeobecná, jejíž první vydání vyšlo v roce 1934.

V ediční řadě Klasických právnických děl tak poprvé dostal prostor obor správního práva. Předcházelo mu vydání již celkem 19 klasických děl z oblasti práva, jako je např. *Teorie práva* od prof. Františka Weyra z roku 1936 (2016), *Československé právo ústavního* od téhož autora z roku 1937 (2017), *Občanské právo, Část všeobecná* od prof. Emanuela Tilsche z roku 1925 (1913) nebo *Občanské právo československé (Všeobecné nauky a Vlastnické právo)* od prof. Jaromíra Sedláčka z let 1931, 1919, resp. 1935 a 1945 (2012). Ediční řada Klasická právnícká díla vychází ve spolupráci s Nadací Hugo Grotius, jejím editorem je JUDr. Ondřej Horák, Ph.D., odborný asistent kateder dějin státu a práva na právnických fakultách Masarykovy Univerzity v Brně a Palackého univerzity v Olomouci.

Autor reprintovaného díla, profesor Jiří Hoetzel (1874–1961), patřil ve své době k nejvýznamnějším představitelům československého veřejného práva. V jistém smyslu byl ideovým „nástupcem“ Jiřího Pražáka, českého odborníka na rakouské ústavní a správní právo a současně také uznávaného zakladatele výuky veřejného práva na české Právnické fakultě tehdejší Karlo-Ferdinandovy univerzity. Profesor Hoetzel se kromě výuky mnoha generací studentů na pražské právnícké fakultě mj. podílel na vzniku obou prvorepublikových ústav, byl autorem řady odborných monografií a desítek odborných statí a vedle reprintovaného díla byl také jedním z hlavních redaktorů monumentálního *Slovníku veřejného práva československého* (1929–1948).

V úvodu celé publikace (na stranách VII–XXXII) byl dán prostor pro ucelenou předmluvu, kterou její autor, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. nazval lapidárně „*K životu a dílu profesora Jiřího Hoetzela*“. Jak píše profesor Petr Průcha „*lze konstatovat, že Jiří Hoetzel se rozhodující měrou zasloužil o vytvoření celkové koncepce československého správního práva. Jeho rozsáhlá literární produkce ostatně pokrývá prakticky všechny významné pojmy a instituty tohoto oboru práva. Zdůraznit je třeba i to, že v rámci správního práva také výrazněji zviditelnil právo procesní a v dané době tak rovněž položil základy moderní nauky správního řízení. (...) Toto významné dílo Jiřího Hoetzela (...) je plným právem dodnes v odborných právnických kruzích považováno za vědecký základ správního práva v domácí právní vědě.*“

Sám profesor Hoetzel v předmluvě k prvním vydání uvedl, že „*Všeobecnou část československého správního práva předložil právnícké veřejnosti po své více než*

25leté akademické činnosti“ a současně k tomu dodal, že „přítel Laštovka v dohledné době vydá zvláštní část správního práva (jednalo se o učebnici: LAŠTOVKA, Karel. Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl. Praha: Melantrich, 1936), takže právnícká veřejnost bude mít v rukou brzy, a od Pražákových dob poprvé, úplný systém našeho správního práva“.

Reprintované dílo je rozděleno, kromě úvodu, do celkem čtyř věcně zaměřených částí a její celkový rozsah byl 455 tištěných stran. V úvodních pasážích prof. Hoetzel seznamuje čtenáře s ústředním pojmem správního práva, jímž je pojem „veřejná správa“, a dále s instituty „policie“ a „právní dualismus“, jakož i s prameny správního práva, včetně autorova pohledu na jejich systém, jakož i na některé detailnější otázky s nimi spojené. První část učebnice je zaměřena na organizační problematiku veřejné správy. Věnuje zde pozornost subjektům veřejné správy, organizačním principům veřejné správy a specificky se věnuje institutu „správního úřadu“. Na to pak navazuje pojednání o organizaci veřejné správy podle tehdejší platné právní úpravy, jakož i o samosprávě (územní i zájmové). Druhá část reprintované učebnice je zaměřena na prostředky a výkony veřejné správy, přičemž se autor detailněji věnuje veřejným povinnostem a veřejným subjektivním právům a dále též správním aktům, veřejným věcem a institutu vyvlastnění. Část třetí se věnuje správnímu řízení, některým jeho teoretickým otázkám, jakož i výkladu tehdejšího správního řádu, tj. vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Výrazně je zde akcentována judikatura tehdejšího Nejvyššího správního soudu. Poslední, čtvrtou část své učebnice profesor Hoetzel věnoval problematice kontroly veřejné správy ze strany soudů.

Současná reedice této knihy je významným přínosem pro českou právní vědu, neboť toto právně-teoretické dílo se tak stane podstatně přístupnějším právnícké veřejnosti a bude moci být také častěji využíváno pro potřeby studijní i vědecké, a to i díky v něm stále platným inspirativním myšlenkám. Významným přínosem však může být toto dílo i pro oblast práva životního prostředí. Na řadě míst profesor Hoetzel připomíná pojmy, instituty a principy využívané i v platné právní úpravě na úseku ochrany životního prostředí. Tak například v souvislosti s výkladem pojmu „policie“ (na str. 14) autor uvádí, že „[z]ákaz užívati studny s nezdavou pitnou vodou je akt policejní; zřizování studen obcí není úkonem policejním“. V téže kapitole (na s. 15) pak poukazuje na rozdíly mezi policií státní a místní, když konstatuje, že „[z]ákaz přílišného zvonění v kostelích není úkonem policie místní, která by mohla zakročiti proti jinému přílišnému obtěžování hlukem, pokud to není vyhrazeno na př. úřadům živnostenským.“ Pro oblast horního práva je podnětnou pasáž (na s. 147–150) pojednávající o organizaci a postavení báňských úřadů, které profesor Hoetzel řadil mezi odborné státní úřady, jež odlišoval od úřadů s povšechnou působností (úřadů okresních a zemských). Blíže je pojed-

náno též o inženýrské komoře, která byla zřízena pro zastupování a hájení zájmů úředně autorizovaných civilních techniků a úředně autorizovaných horních inženýrů (s. 214-216). V rámci zájmové samosprávy autor rozlišuje honební společenstva, vodní a rybářská družstva, blíže se však věnuje pouze vodním družstvům (na s. 223-224). Mezi soukromými nositeli jednotlivých úkolů veřejné správy autor výslovně jmenuje autorizované společnosti pro zkoušení parních kotlů, spolky nebo společenstva pěstitelů chmele a obchodníků s chmelem, Ústřední svaz spolků chovatelů poštovních holubů nebo organizaci pěstitelů révy nebo ovocných stromů. Pro oblast práva životního prostředí je velmi významná rovněž pojednání v části druhé (s. 275-282) o věcech veřejných, kde se profesor Hoetzel blíže věnuje především právní povaze a užívání veřejných cest a vod. Konstatuje zde mj., že „[k]e vzniku veřejné cesty je třeba věnovacího aktu (*Widmungsakt*)“. Některé veřejné věci (prof. Hoetzel na tomto místě výslovně uvádí veřejné vody a mořský břeh) však tento akt ke svému vzniku nepotřebují, neboť „*příroda sama učinila z nich veřejné věci*“. Inspirativní pro současné právo je též pojednání o vyvlastnění (s. 283-290), kde se prof. Hoetzel blíže věnuje samotnému pojmu, právnímu podkladu vyvlastnění (za nejdůležitější a nejpropracovanější autor považuje zákon o vyvlastnění k účelům železničním č. 30/1878 ř. z.), subjektům vyvlastnění, odškodnění, řízení vyvlastňovacímu a právní konstrukci vyvlastnění.

Vzhledem k tomu, že Hoetzelovo pojetí správního práva je soustředěno v právě reprintované učebnici, stává se tato kniha zajímavou nejen pro milovníky právní historie, ale aktuální a inspirativní myšlenky v ní najdou všichni odborníci na správní právo či jiné související oblasti práva (včetně práva životního prostředí), kteří hledají podstatu a souvislosti současných správně-právních institutů.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*katedra správního práva a finančního práva,
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

Abstract:

In December 2018, the publishing house Wolters Kluwer published a reprinted textbook by Professor of Law Faculty of Charles University, Jiří Hoetzel, Czechoslovak Administrative Law. General, whose first edition was published in 1934. This paper introduces Jiří Hoetzel, a significant piece of work, which is still considered to be the scientific basis of administrative law in domestic legal science and points to aspects related to environmental law.

Key words: Prof. Jiří Hoetzel, Administrative Law, Law Faculty of Charles University, Czechoslovakia



↶ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ↷**Sbírka zákonů duben – červen 2019****částka 42**

Zákon č. 90/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

částka 44

Zákon č. 98/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů.

částka 56

Vyhláška č. 130/2019 Sb., o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem.

částka 63

Nařízení vlády č. 148/2019 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh a o změně nařízení vlády č. 197/2005 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění pozdějších předpisů.

♠♠

Sbírka mezinárodních smluv duben – červen 2019**částka 10**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2019 Sb., o sjednání Protokolu o udržitelné dopravě k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

částka 11

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 16/2019 Sb., o přijetí Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin, přijaté v Římě dne 6. prosince 1951, revidované na 20. zasedání konference FAO v listopadu 1979 a na 29. zasedání konference FAO v listopadu 1997.

částka 15

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 21/2019 Sb., o přijetí změn příloh A a C Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech, přijatých v Ženevě dne 5. května 2017.

částka 18

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2019 Sb., o úpravách Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

**Summary:**

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic and Collection of international conventions and agreements from April to June 2019.



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

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

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

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

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

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 52 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

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

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

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

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



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

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

II.

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

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

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

X.

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

INFORMATION FOR AUTHORS

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

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

♠ ♠

☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

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

2. Postup před zahájením recenzního řízení

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

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

3. Průběh recenzního řízení¹

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

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

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

3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslovených 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 usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

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

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

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

