

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:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 54. čísla dne 31. 12. 2019.

Fotografie na obálce:

Původní bukový prales v Jizerských horách,
Velký Štolpich, kandidát na zápis na Seznam
světového přírodního dědictví UNESCO.

☞ OBSAH č. 4/2019 (54) ☜**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Naše země nevzkvétá (30 let poté) 7

VĚDECKÁ TÉMATA*Hana Müllerová*

Kolektivní žaloby v ochraně životního prostředí: Úvahy na půdorysu evropské právo – Aarhuská úmluva – český návrh zákona o hromadných žalobách 12

Karel Huneš

Veřejné užívání lesa 34

Lenka Hlaváčová

Nápravná opatření a likvidace černých skládek – vybrané otázky 44

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Ondřej Vícha*

Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní 67

**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU
A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA***Vojtěch Vomáčka*

Soudní dvůr a Urgenda po česku: Jak donutit stát, aby plnil své povinnosti v ochraně životního prostředí 82

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Karolina Žáková*

Mezivládní konference o ochraně a udržitelném využívání mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce: může být čtvrté zasedání na přelomu března a dubna 2020 skutečně poslední? 105

<i>Piero Orlandin</i> Cena Josefa Vavrouška za rok 2019 a úspěch studentů Katedry práva životního prostředí PF UK	119
<i>Vojtěch Stejskal</i> Vědecká konference „Právo v měnícím se světě“	122
RECENZE A ANOTACE	
Zákon o obalech. Komentář.	127
Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva	131
PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY	
Sbírka zákonů říjen – prosinec 2019	135
Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2019	139
INFORMACE O ČASOPISU	140
POKYNY PRO AUTORY	142
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	145

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 4/2019 (54)** ☚

EDITORIAL

- Vojtěch Stejskal*
Our country is not flourishing (30 years after) 7

MAIN TOPICS

- Hana Müllerová*
Collective Redress in Environmental Protection: the EU Law,
the Aarhus Convention and the Czech Draft Act on Collective Actions 12

- Karel Huneš*
Public use of the forest 34

- Lenka Hlaváčová*
Current legislation of corrective measures imposed to deal
with illegal landfills 44

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

- Ondřej Vicha*
EU requirements on effective sanctions in environmental protection 67

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

- Vojtěch Vomáčka*
Court of Justice and Czech Urgenda: How to force the state to fulfill its
obligations in environmental protection 82

FROM THE SCIENTIFIC LIFE

- Karolina Žáková*
Intergovernmental conference on the conservation and sustainable use
of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction: could
the fourth session at the turn of March and April 2020 really
be the last one? 105

<i>Piero Orlandin</i>	
Josef Vavroušek Award 2019	119
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Conference “Law in Changing World”	122
THE REVIEWED PUBLICATIONS	
Commentary of Act No. 477/2001 Coll., on Packaging	127
Environmental protection in the processes of public building law	131
NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAWS	
The current Czech environmental legislation from October to December 2019	135
New International environmental conventions and agreements from July to December 2019	139
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	140
INFORMATION FOR AUTHORS	
Manuscript requirements	142
RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	145

◀ ÚVODNÍK ▶

NAŠE ZEMĚ NEVZKVÉTÁ (30 LET POTÉ)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,
otevíváte 54. číslo časopisu *České právo životního prostředí*.

Před třiceti lety pan prezident Václav Havel ve svém novoročním proslovu použil dnes již legendární větu o stavu tehdejšího Československa. Měl na mysli stav životního prostředí, ale i společnosti po čtyřiceti letech vlády komunistického hospodářského a politického systému. Listopad 1989 přinesl pro tehdejší společnost řadu změn, které se týkaly i životního prostředí. V rovině legislativní nastartoval proces vzniku práva životního prostředí, včetně ústavních základů. Konečně mohly být přijaty i mezinárodní standardy ochrany životního prostředí.

V roce 1989 se však ještě před událostmi na Národní třídě a na Letenské pláni v Praze konaly občanské demonstrace v jiných částech Prahy či České republiky, a týkaly se nejen lidských práv, ale i životního prostředí. Připomeňme jarní demonstraci občanského sdružení *Pražské matky* či podzimní demonstrace občanů ve smogem těžce postižených severních Čechách. Demonstranti upozorňovali na neřešené environmentální problémy a požadovali pravdivé informace o stavu životního prostředí. Tyto akce ukázaly, že občanům není lhostejný stav životního prostředí, které v té době mělo již vážné dopady i na lidské zdraví. O stavu životního prostředí po 40 letech totalitního režimu dobře informuje proslulá *Modrá kniha* prof. Bedřicha Moldana a kol.

Ale položme si otázku, kam se naše společnost po 30 letech od listopadu 1989 posunula, pokud jde o ochranu životního prostředí? Dobrou ilustrací je příklad zemědělství. Česká zemědělská krajina se za posledních 60 let významně změnila. V důsledku kolektivizace vzrostla velikost polí více než desetinásobně; stávající průměrná velikost půdního bloku dosahuje až 14 ha. Zhruba čtvrtina zemědělského půdního fondu byla odvodněna, rozoralo se až 800 000 km² mezí, 120 000 km² polních cest, 30 000 km² liniové zeleně a 35 000 ha remízků. Cílem těchto změn bylo rozšíření území vhodného pro zemědělskou činnost, zejména orné půdy. Bohužel v mnoha případech se jednalo o zásahy neuvážené, kvůli kterým dnes čelíme mnoha environmentálním problémům. Jedním z nich je i výrazný propad biodiverzity zemědělské krajiny.¹ Stejně jako před rokem 1989 hospodaří zemědělci intenzivním způsobem na velkých lánách těžkou mechanizací za používání

¹ <https://www.birdlife.cz/co-delame/vyzkum-a-ochrana-ptaku/ochrana-lokalit-a-prostredi/zemedelstvi/>

obrovského množství chemických látek a hnojiv, proti výskytu hrabošů mají jediný recept – plošné trávení - a pobírají státní a evropské dotace, které jen stěží podpoří udržitelný přístup ke krajině. Navíc 90% hospodářů na pronajaté půdě, často tedy bez vztahu ke krajině. Na stav krajiny v důsledku této politiky státu upozornila i aktuální petice nevládních organizací Vraťme život do krajiny². Lesy jsou díky hospodaření státních subjektů a politice Ministerstva zemědělství rovněž v tristním stavu. Kůrovcová kalamita graduje v celostátním měřítku. A demonstrativní akce vysazování nových stromů za účasti celebrit společenského života či demonstrativní prohlášení politiků v médiích to nezachrání. Zemědělství a lesnictví díky státní politice opravdu není ekologické a už vůbec ne udržitelné. V EU bylo schváleno nové nařízení o ekologickém zemědělství s účinností od 2021. Ale pomůže to vůbec? Mimochodem, již pět let Ministerstvo životního prostředí slibuje protierozní vyhlášku k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu. Stále ještě nemá odvahu ji schválit. Napadá mě, proč asi?

Dalším velkým tématem uplynulého roku 2019 v životním prostředí bylo sucho v české krajině. Ačkoliv na problémy upozorňují odborníci již řadu let, je zajímavé, že naši politici teprve nyní přišli na to, co věděli již naši pradědečkové a prababičky. Je třeba udržet vodu v krajině. Mám na mysli její přirozený výskyt. Avšak poslední legislativní kroky Parlamentu ČR i Ministerstva zemědělství nesvědčí o tom, že by toto ve skutečnosti naše společnost chtěla. Na podzim byl přijat zákon č. 312/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který usnadňuje výstavbu nových vodních nádrží (do 2 ha) v krajině, avšak naprosto nesmyslně ruší pravomoc orgánů ochrany přírody vydávat k takovým stavbám závazná stanoviska (pro pořádek dodejme, mimo zvláště chráněná území, tedy ovšem na více než 80% plochy ČR). Protože je zřejmé, že takové stavby nebudou vznikat na neplodné půdě či polích, nýbrž spíše v údolních nivách či mokřadech, bude státem podporována výstavba vodních nádrží, tedy umělého, a tudíž neudržitelného výskytu vody v krajině na úkor jejího přirozeného výskytu. A orgány ochrany přírody nebudou již moci vydávat závazné stanovisko k negativnímu zásahu do významného krajinného prvku! Nesmyslné. Nepřijatelné. Neudržitelné.

Druhým extrémním příkladem je návrh ústavního zákona o ochraně vody (z dílny Ministerstva zemědělství). Na první pohled to zní dobře. Pokud se však do návrhu podíváme blíže, zjistíme, že stát chce chránit přednostně jen vodu určenou ke spotřebě, nikoliv vodu jako složku životního prostředí přirozeně se vyskytující v krajině, tedy vodu jako celek. Jádrem návrhu je článek 3, který de facto

² <https://www.birdlife.cz/petice-za-krajinu/>

podporuje byznys výstavby nových vodních nádrží. A to na úkor jiných veřejných zájmů, tedy i bez ohledu na ochranu přírody a krajiny.

Evergreenem loňského roku a zcela jistě i roku následujícího byla, je a bude příprava nové stavebněprávní legislativy a s ní spojené destrukce (Ministerstvo pro místní rozvoj to nazývá „novelizace“) zákonů z oblasti práva životního prostředí a dalších veřejnoprávních předpisů (např. zákona o státní památkové péči). Ministerstvo pro místní rozvoj jede jako buldozer a neohlíží se téměř vůbec na žádné připomínky a vlastně na nic. Již jsem na stránkách tohoto časopisu psal o tom, že věcný záměr a nyní i paragrafované znění nebere ohledy na ochranu veřejných zájmů (ochranu životního prostředí, lidského zdraví, ale i památkové péče), a prosazuje jen soukromé zájmy developerů, pod průhlednou záminkou, že ČR, pokud jde o lhůty pro vydání stavebního povolení, je na jednom z posledních míst na světě. To je samozřejmě demagogie, odvádějící pozornost laické veřejnosti a pochopitelně i médií od skutečných problémů. A za lhůty rozhodně nemůžou ochránci přírody ani orgány ochrany životního prostředí. Co proti návrhu novel zákonů z oblasti ochrany životního prostředí podnikne Ministerstvo životního prostředí? Nejsou legislativní návrhy v rozporu s čl. 7 Ústavy ČR? Na rozpory s právem životního prostředí ostatně upozornila i vědecká konference Právo v měnícím se světě, která se uskutečnila v pražském Karolinu ve dnech 16.-17. 12. 2019. Měli jsme samostatnou sekci „Životní prostředí, ochrana života a zdraví, udržitelný rozvoj lidské civilizace a možnosti práva“, měl jsem tu čest ji moderovat. Z konference vyjde v roce 2020 recenzovaná kolektivní monografie. O obsahu jednotlivých příspěvků informujeme na jiném místě tohoto čísla časopisu.

Na závěr dvě snad pozitivnější zprávy. Po mnoha letech se v roce 2019 rozšířil Seznam světového kulturního dědictví UNESCO o (dokonce) dvě nové památky z České republiky. Přesněji řečeno, o dvě krajinné památky, avšak na seznam nikoliv smíšeného, nýbrž kulturního dědictví. Jedná se o krajinu Národního hřebčína v Kladrubech a historické horní památky (společný návrh Německa a Česka) Krušnohoří/Erzgebirge. Mimo jiné také oblast okolo města Krupky. Paradoxem je, že v současné době probíhá na Ministerstvu životního prostředí řízení o povolení geologického průzkumu v této oblasti, s cílem ověřit možnost těžby zásob v současné době tolik populárního lithia. Proti tomuto kroku vznášejí protesty představitelé místní samosprávy s argumentem, že tento záměr může ohrozit jejich čerstvý zápis na Seznamu UNESCO.

A k tématu World Heritage ještě jednou. Česká republika je v naději. Dosud se jí nikdy nepodařilo uspět s nominací na seznam Světového přírodního dědictví. Nyní byla nominována lokalita původních bukových pralesů v Jizerských horách jako rozšíření dosavadní položky původních evropských bukových pralesů zapsané v rámci World Heritage již před pár lety (společná položka více evropských států na Seznamu světového přírodního dědictví).

A co si můžete přečíst na stránkách našeho nového čísla? V rubrice Vědecká témata se Hana Müllerová zabývá aktuální problematikou kolektivních žalob. Institut kolektivních žalob, známý a využívaný například ve spotřebitelském nebo soutěžním právu, není zatím v právu životního prostředí téměř vůbec využíván, a žádná z dosavadních snah přenést kolektivní nástroje právní ochrany z těchto sektorů do environmentální oblasti dosud nebyla úspěšná. Zkoumání existujících pravidel kolektivních žalob ve světle právní ochrany životního prostředí však ukazuje, že tyto kolektivní nástroje mohou při řešení environmentálních škod pomoci jen velmi málo, totiž pouze u škod způsobených osobám, nikoli životnímu prostředí jako takovému. Jedním možným řešením by bylo nástroj kolektivních žalob pro účely životního prostředí v zásadní míře přizpůsobit jeho specifikům; tím by se ale patrně vzdalil svému zavedenému pojetí natolik, že už by šlo o odlišný institut. Druhým možným přístupem je si přiznat, že skutečným důvodem volání po kolektivních žalobách není touha ekologických spolků soudit se v civilních procesech se subjekty, které životní prostředí svou protiprávní činností poškozují, nýbrž řešit nedostatečnou funkčnost mechanismů prosazování norem práva životního prostředí klasickou veřejnoprávní cestou. Autorka hájí závěr, že smysluplným doplněním veřejnoprávní ochrany životního prostředí o prvek soukromého vymáhání práva může být spíše určitá obdoba nástroje *actio popularis*, než kolektivní soukromá žaloba.

Karel Huneš se zabývá otázkami veřejného užívání lesa, konkrétně do jaké míry institut obecného užívání lesa zakotvený v lesním zákoně odpovídá dnešním právním poměrům, které při veřejném užívání lesa vznikají?

Lenka Hlaváčová se věnuje úpravě nápravných opatření ukládaných na základě zákona o odpadech, a to konkrétně problematice ukládání nápravných opatření za účelem odstranění černých skládek, jejichž původce je znám, a možnosti účasti vlastníků postižených pozemků, kteří sami černou skládku nezaložili, a dalších osob z řad veřejnosti na těchto řízeních.

Jako obvykle přinášíme i pravidelné rubriky týkající se vědeckých konferencí, nové judikatury, literatury i legislativy. Například Karolina Žáková referuje o zasedání Mezivládní konference o mezinárodním právně závazném nástroji v rámci Úmluvy OSN o mořském právu zaměřeném na ochranu a udržitelné využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce.

Závěrem bych chtěl všem čtenářům popřát šťastný rok 2020. Jestli bude šťastný i pro životní prostředí, to asi bude záviset na rozhodnutí vlády a Parlamentu ČR.

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 4/2019 (54) deals with the following hot issues and main themes. In Editorial *Vojtěch Stejskal* deals with the environmental history in Velvet Revolution and current problems in the environmental protection and perspective of the environmental legislation.

Hana Müllerová analyses the unsuccessful efforts of the EU to introduce legislative instruments of collective redress in the field of environmental damages that would serve at the same time for implementation of Article 9 (3) of the Aarhus Convention. The author shows that even the Czech Draft Act on Collective Actions is hardly able to bring positive changes into the environmental protection field. She ponders the specifics of the environmental protection sector that reduce its suitability for applying the private collective redress.

The subject of article by *Karel Huneš* is a brief analysis of the legislation, or to what extent the institute of general forest use enshrined in the Forestry Act corresponds to today's legal conditions that arise in the public use of forest? The article by *Lenka Hlaváčová* focused on the current legislation of corrective measures imposed to deal with illegal landfills contained in the Act no. 185/2001 Coll., Waste Act.

Karolína Žáková deals with the Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction that has been convened by UNGA resolution A/RES/72/249 of 24 December 2017. The conference was supposed to meet for four sessions – one in the second half of 2018, two in 2019 and the last one in the first half of 2020.

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 ▶

**KOLEKTIVNÍ ŽALOBY V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ:
ÚVAHY NA PŮDORYSU EVROPSKÉ PRÁVO – AARHUSKÁ
ÚMLUVA – ČESKÝ NÁVRH ZÁKONA O HROMADNÝCH
ŽALOBÁCH***JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.***Úvod**

V posledních dvou desetiletích se na evropské unijní úrovni poměrně intenzivně diskutuje o zvýšení důrazu na kolektivní soukromé vymáhání práv, které může zlepšit pozici jednotlivce tam, kde vystupuje jako slabší strana (například spotřebitelé ve vztahu k velkým korporacím, jako jsou telefonní operátoři, energetické společnosti apod.). Nástroje kolektivního soukromého vymáhání práv byly již zavedeny v oblasti soutěžního práva a v oblasti ochrany spotřebitele, a potenciální výhody podpory soukromoprávního kolektivního prosazování práva jsou v EU prezentovány i v souvislosti s právem životního prostředí. Hovoří se o tom, že existující veřejné prosazování práva životního prostředí často není dostatečně účinné, neboť rozpočtové, personální (kapacitní i odborné) a další nedostatky brání tomu, odhalit a vyřešit všechna porušení environmentálních norem (tzv. *enforcement gap*). Proponenti zavedení institutu kolektivních žalob do oblasti ochrany životního prostředí poukazují na již dlouholetou existenci tohoto instrumentu v USA¹ a vyzdvihují, že tento nový typ nástroje může i v Evropě doplnit tradiční veřejnoprávní vymáhání práva životního prostředí, a tím i posílit jeho celkovou účinnost. Prosadit legislativní zakotvení kolektivních žalob po vzoru ochrany spo-

¹ V USA bylo soukromoprávní prosazování práva životního prostředí zavedeno v podobě občanských žalob (*citizen suits*) již v 70. letech 20. století a od té doby se stalo zavedeným a využívaným institutem ochrany životního prostředí. Viz např. GREVE, M. S. Private Enforcement of Environmental Law. *Tulane Law Review*, 1990, Vol. 65, s. 340: "Prakticky všechny federální zákony obsahují ustanovení o občanské žalobě, která typicky umožňuje komukoli žalovat soukromé osoby za porušení zákonných ustanovení nebo porušení podzákonných norem na jejich základě vydaných." Toto tvrzení je pravdivé i v současné době, přestože existují určité obavy o budoucnost občanských žalob v souvislosti s prezidentským působením D. Trumpa. Viz HAROFF, K. *Private Enforcement of U.S. Environmental Laws / Why Standing Still Matters* [online]. *Marten Law*, 5 September 2017, dostupné z <https://www.martenlaw.com/newsletter/20170905-private-enforcement-environmental-laws>. Analyzování americké podoby občanské žaloby k ochraně životního prostředí a jejího fungování nicméně není předmětem tohoto článku.

třebitele do práva životního prostředí se však zatím nepodařilo ani na úrovni EU, ani ve většině členských států.

Tento článek nejprve představí základní znaky a principy kolektivních žalob, jak jsou v Evropě zavedeny ve spotřebitelském právu. Poté shrne doposud velmi málo úspěšné snahy o prosazení kolektivních žalob v oblasti životního prostředí z podnětů orgánů EU a na podkladě čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. V další části ukáže představu českého zákonodárce o budoucí podobě hromadných žalob v oblasti životního prostředí v ČR a zdůvodní, proč v plánované podobě může mít tento institut pro ochranu životního prostředí pouze minimální význam. Závěrečná část je věnována uvažování nad otázkou, zda sektor ochrany životního prostředí je vůbec vhodnou oblastí pro zavedení kolektivních žalob, v čem spočívají důvody jeho odlišnosti od zejména spotřebitelského sektoru, a zda má smysl kolektivní žaloby v této oblasti dále a hlouběji rozvíjet a prosazovat, resp. v jaké podobě.

Základní principy kolektivních žalob

Kolektivní žaloby (nebo též hromadné žaloby)² jsou v tomto článku chápány jako součást tzv. soukromého prosazování práva (*private law enforcement*). Veřejné (veřejnoprávní) a soukromé (soukromoprávní) prosazování práva jsou považovány za dvě hlavní linie prosazování dodržování právních norem. Liší se zejména povahou subjektu, který případ nedodržení práva iniciuje a případně pak i vede příslušné řízení: v případě soukromého prosazování se soukromá osoba obrací na soud, který případ řeší (např. civilní spor o náhradu škody), zatímco u veřejného prosazování práva veřejnoprávní subjekt zpravidla iniciuje a ve většině případů i vede příslušné řízení, v němž se o porušení práva rozhoduje (např. řízení o přestupku, řízení o uložení nápravného opatření). Veřejné a soukromé metody vymáhání práv jsou obvykle chápány jako navzájem komplementární, zpravidla sledující odlišné cíle: zatímco klíčovou úlohou veřejného prosazování práva je zajistit správné aplikování práva ve veřejném zájmu, ukládat sankce těm, kdo ho porušili, jakož i odradit případné budoucí pachatele, soukromé prosazování je chápáno především jako nástroj přístupu ke spravedlnosti pro ty, kdo byli poškozeni, aby mohli být náležitě odškodněni;³ jeho vedlejší úlohou pak může být požadovat po narušiteli, aby se nadále zdržel protiprávního jednání (tzv. *injunction*), jde tedy

² V angličtině existuje větší množství používaných termínů, např. *collective redress*, *group actions*, *aggregate litigation*, *class actions*, *collective actions*, *multi-party litigation*, *association suits*, *test case litigation*, *representative actions*, *joint representative actions* ad. Viz HARSÁGI, V. – VAN RHEE, R. *Collective Redress in the European Union – Comparative Perspectives*. In Harsági, V. – Van Rhee, R. (Eds.). *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014, s. xix–xxxvi.

³ Rezoluce Evropského Parlamentu “Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivní právní ochraně”, 2012, 2011/2089(INI), odst. 3.1.

o jakési rozšíření ochrany i na osoby, které by mohly být v budoucnu poškozeny pokračováním téhož protiprávního jednání.⁴

Právo životního prostředí je tradičně založeno na veřejnoprávním prosazování, a to téměř v plném rozsahu. Pokud lze hovořit o účasti soukromých osob v prosazování práva životního prostředí, pak se tak děje téměř výhradně v oblasti prevence – v podobě účasti veřejnosti při plánování aktivit v území, při posuzování vlivů na životní prostředí, v řízeních směřujících k povolení činností nebo provozů – to znamená v době, než dochází k případné škodě nebo újmě na životním prostředí.⁵ Právní prostředky, jimiž disponují soukromé osoby v případech, kdy činností jiné soukromé osoby již došlo ke škodě nebo újmě na životním prostředí, jsou právem velmi limitovány. Nic zpravidla nebrání tomu, aby soukromé osoby podávaly příslušným orgánům podněty, jejichž obsahem je podezření na porušení norem práva životního prostředí ze strany jiných soukromých osob, ale v samotném řízení, pokud je vůbec zahájeno (správní, trestní nebo jiný orgán má v případě obdržení podnětu zpravidla diskreci v otázce, zda řízení zahájí), nemají stěžovatelé většinou žádná účastnická ani jiná práva. V případech již nastalých škod se čistě soukromoprávní metoda prosazování vyskytuje jen ve velmi omezené míře (v českém právu lze uvést například ochranu proti imisím podle občanského zákoníku, již je možno využít v určitých typech environmentálních případů, jako je ochrana před hlukem nebo před nadměrnými imisemi z provozu podniku, nebo dosud v praxi nevyužívané nové osobnostní právo žít v příznivém životním prostředí); kombinaci soukromého podnětu a veřejnoprávního řízení pak najdeme v oblasti prevence a nápravy ekologické újmy. Prosazování práva je tedy v oblasti ochrany životního prostředí závislé téměř výhradně na aktivitě příslušných veřejnoprávních aktérů – orgánů ochrany životního prostředí.

Těžiště práva ochrany spotřebitele, v němž se kolektivní žaloby využívají, je naopak tradičně v soukromém a individuálním prosazování práv jednotlivých

⁴ V USA jsou součástí soukromého vymáhání práva i funkce, které jinak náleží do působnosti orgánů veřejné správy nebo soudů, například trestání a odrazování pachatelů. Tyto prvky, např. tzv. *punitive damages*, bývají v Evropě odmítány, a z toho důvodu existuje i značná rezistence evropských právních řádů a evropského práva vůči americké podobě *class action*. Srov. Rezoluce Evropského Parlamentu „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivní právní ochraně“, op. cit., odst. 3.1.

⁵ V tomto článku se snažím rozlišovat mezi škodou a újmu na životním prostředí jako dvěma typy ztrát na životním prostředí, kdy škoda je chápána jako materiální ztráta, zatímco újma jako imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů nebo jiných hodnot životního prostředí (DAMOHOŘSKÝ, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007, s. 79-87). Zcela důsledné rozlišení těchto termínů je však obtížné, vzhledem ke specifčnosti tématu s přesahy do soukromého práva, proto například „odškodněním“ v článku rozumím souhrnně náhradu škody i nápravu újmy, a pojem „environmentální škody“ užívám v obdobném významu jako „ztráty na životním prostředí“.

spotřebitelů, kteří byli poškozeni. Účast soukromých osob se soustředí na případy již vzniklých škod a jejich úloha v prevenci je na rozdíl od práva životního prostředí minimální, pokud vůbec existuje (lze uvažovat o možnosti ovlivnit podobu legislativy k ochraně spotřebitele, nikoli však například vydávání povolení pro subjekty – potenciální škůdce zájmů a práv spotřebitelů). Jádrem spotřebitelského práva leží v soukromém právu, a teprve postupně, s myšlenkou potřebnosti posílit ochranu spotřebitele jakožto „slabší strany“, se rozvinula veřejnoprávní složka tohoto odvětví.

Kolektivní odškodnění resp. kolektivní právní ochranu lze v základní podobě definovat jako procesní mechanismus, který umožňuje za účelem procesní ekonomie nebo účinnosti prosazení podat více podobných žalob dohromady v jednom podání.⁶ Podle definice Evropské komise je kolektivní právní ochrana „procesní prostředek, který umožňuje, aby se z důvodu hospodárnosti řízení nebo účinného výkonu práv vícero podobných právních nároků spojilo v jedinou soudní žalobu.“⁷ Jiná definice říká, že kolektivní právní ochrana je realizována žalobou podanou jednou nebo více osobami nejenom pro ně samé, ale i ve prospěch dalších osob, pokud jde o tytéž otázky právní a faktické.⁸

Za dvě hlavní funkce kolektivního odškodňování jsou v oblasti ochrany spotřebitele a v oblasti soutěže označovány:

- zjednodušení přístupu ke spravedlnosti v případech, kdy škoda na straně jednotlivce je tak malá, že potenciálnímu žalobci by se nevyplatilo podávat žalobu samostatně;
- možnost soudů řešit masové škody bez přehlcení soudního systému.⁹

V jednotlivých řízeních o kolektivním odškodňování pak bývá sledován některý z následujících cílů:

- cíl dosáhnout soudního příkazu zastavit protiprávní činnost (tzv. *injunctive relief*);
- cíl kompenzovat způsobené škody (tzv. *compensatory relief*).

Kolektivní litigace v tradičním smyslu mají vždy podobu civilních sporných řízení mezi dvěma soukromými stranami, byť jedna strana je kolektivní.¹⁰ Jako

⁶ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 11. 6. 2013 „Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“, COM /2013) 401 final, odst. 1.2.

⁷ Ibid.

⁸ BANDI, G. Access to Justice in Environmental Protection Cases. In Harsági, V. – Van Rhee, R. (Eds.). *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Op. cit., s. 16.

⁹ Ibid. Viz též FAIRGRIEVE, D. – HOWELS, G. Collective Redress Procedures – European Debates. *International & Comparative Law Quarterly*. 2009, č. 2, s. 379.

¹⁰ Sdělení Komise „Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“, op. cit., odst. 1.2.

kolektiv si lze přestavit nejen skupinu jednotlivců, z nichž každý by jinak žaloval samostatně, ale také například spolek, který zastupuje zájmy určité skupiny, např. spotřebitelů, obyvatel určité oblasti apod. Příkladem české právní úpravy zakotvující možnost spolku žádat soud o zastavení protiprávní činnosti je § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele:

- (2) *Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být*
- a) *sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo*
 - b) *subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů (dále jen „seznam oprávněných osob“), aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.*

Se zavedením institutu kolektivních žalob má úzkou souvislost například právní řešení mediálně známé kauzy Dieseltgate: zatímco v Německu, kde byl v listopadu 2018 přijat zákon o kolektivních žalobách, se již k hromadné žalobě podané okamžitě po nabytí účinnosti zákona přidalo 300 tisíc lidí, v ČR, kde zatím institut kolektivních žalob neexistuje, je uplatňována pouze tzv. společná žaloba, a je otázkou, zda bude vůbec soudem uznána jako přípustná.¹¹

Kolektivní litigace může být výhodná pro žalobce, zejména v případech, kdy výše škody je tak nízká, že individuálnímu stěžovateli by se nemohlo vyplatit vůbec vstoupit do sporu; může být výhodná i z hlediska fungování justice, protože se jí předchází zahlcení soudů množstvím podobných žalob. Konečně může být výhodná i z pohledu žalovaného, protože v řízení je k určitému okamžiku uzavřen okruh žalobců, který je tak konečný a pro daný případ určuje žalovanému v případě neúspěchu v řízení celkový rozsah odškodnění.¹²

Kolektivní odškodňování může být zakotveno jako tzv. vertikální (sektorové), tedy dostupné pouze v určitých specifických oblastech (např. s úpravou pouze pro spotřebitelské právo), nebo jako horizontální, kdy úprava je obecná a lze ji využít pro různé sektory.

Pro určení okruhu žalobců některé národní úpravy volí tzv. *opt-in* princip, některé tzv. *opt-out* princip. *Opt-in* znamená, že do řízení na straně žalobců vstupují pouze ty osoby, které o účast výslovně projeví zájem. *Opt-out* naopak znamená,

¹¹ Viz ohlasy v médiích, např. HOLÝ, J. *Aféra Dieseltgate: Němci žalují, Češi stále čekají*. Novinky.cz 16. ledna 2019, dostupné z <https://www.novinky.cz/ekonomika/494552-afera-dieseltgate-nemci-zaluji-cesi-stale-cekaji.html>.

¹² Sdělení Komise „Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“, op. cit., odst. 1.2.

že do okruhu žalobců patří všechny osoby, které byly poškozeny, a pokud o účast nemají zájem, musí se z ní výslovně vyloučit. Obě metody pochopitelně kladou velké nároky na informování, protože dozvědět se o chystaném nebo zahájeném řízení je pro potenciální účastníky klíčové. Okruh účastníků je v určitém časovém okamžiku řízení uzavřen a následně je určující pro okruh odškodněných osob resp. pro výsledek soudního řízení jako takový a jeho účinky pro strany.

Obecným a častým problémem kolektivního odškodňování je jeho financování, neboť podání žaloby bývá spojeno s vysokými soudními poplatky, a podobně neúspěch v řízení bývá spojován s následky, které mohou skupinu žalobců nebo je zastupující organizaci už předem odrazovat.

Ve spotřebitelské oblasti zkušenosti ukazují, že jurisdikce s vertikálním zakotvením kolektivního odškodňování „často vykazují příliš opatrný přístup k věci, zvláště pokud kombinují vertikální úpravu s upřednostněním opt-out principu, což často vede k tomu, že dostupné mechanismy kolektivního odškodňování nejsou téměř nikdy v praxi využívány. Vypadá to, že úspěšnější jsou ty země, které kombinují horizontální přístup a opt-in mechanismus, navíc ještě s kreativními způsoby financování těchto nástrojů.“¹³

Vývoj soukromého kolektivního prosazování práva životního prostředí v EU

Zatímco v právu ochrany spotřebitele již byly na unijní i vnitrostátní úrovni určité nástroje kolektivního vymáhání náhrady škod zavedeny a diskutuje se tak ne už o jejich existenci, ale o jejich efektivitě,¹⁴ v právu životního prostředí se na evropské úrovni dosud nepodařilo tyto nástroje do práva vůbec zavést a na vnitrostátní úrovni je jejich legislativní zakotvení vzácné. Patrně jedinou výjimkou je úprava režimu prevence ekologické újmy a její nápravy,¹⁵ která ekologickým spolkům dává oprávnění iniciovat řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření podáním podnětu příslušnému orgánu.¹⁶ Nicméně tímto podnětem zde „soukromé prosazování práva“ končí a nastupuje řízení čistě veřejnoprávní. Bylo by možno dále namítnout, že již zavedeným nástrojem kolektivního vymáhání práva v environmentální oblasti jsou v evropském i národním právu zvláštní procesní oprávnění environmentálních nevládních organizací, které jim

¹³ HARSÁGI, V. – VAN RHEE, R. *Collective Redress in the European Union – Comparative Perspectives*, op. cit., s. xix–xxxvi.

¹⁴ Viz např. HARSÁGI, V. – VAN RHEE, R. (Eds.). *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Op. cit. WRBKA, S. et al. *Collective Actions: Enhancing Access to Justice and Reconciling Multilayer Interests?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, v ČR pak zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, v platném znění.

¹⁶ V české právní úpravě viz ustanovení § 8 zákona č. 167/2008 Sb..

zakládá právo účasti v environmentálních řízeních nebo privilegované postavení v posuzování žalobní legitimace a při podávání opravných prostředků. Někteří komentátoři tato procesní zvýhodnění ekologických spolků ztotožňují s environmentálním kolektivním soukromým prosazováním práva jako takovým,¹⁷ ovšem proti takovému přístupu je možno argumentovat, že je zde příliš mnoho odlišností od klasických kolektivních žalob: řízení s účastí nevládních organizací jsou typicky veřejnoprávní řízení (zvláště environmentální povolovací procedury a přezkum v nich vydaných rozhodnutí), v nichž potenciální škůdce je protistranou (lze-li to tak vůbec říci) orgánu veřejné správy, nikoli ekologické organizaci. Navíc ekologické organizace jsou pouze jednou z částí veřejnosti, tedy pouze jedním typem soukromé kolektivní žalující strany, a tato řízení mají především preventivní povahu (odehrávají se při plánování činnosti v území) a nezahrnují situace škody či újmy již vzniklé. Proto environmentální procesní práva tohoto typu náležející ekologickým spolkům nejsou v tomto článku považována za kolektivní nástroje právní ochrany pro případy ztrát na životním prostředí.

Dosavadní neúspěch evropského práva v zavádění kolektivních environmentálních žalob je výsledkem vývoje, jehož původními pozitivními impulsy byl nejen příklad evropského soutěžního a spotřebitelského práva,¹⁸ ale především přistoupení k Aarhuské úmluvě,¹⁹ jejíž čl. 9 odst. 3 předpokládá zavedení určitých elementů soukromého vymáhání práv (viz níže). Návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, který byl určen k implementaci tzv. třetího pilíře Aarhuské úmluvy, věnovaného přístupu k soudům, poprvé formuloval možné benefity soukromého vymáhání environmentálního práva: „*Cílem návrhu směrnice je účinnější prosazování práva životního prostředí a odstranění nedostatku přetrvávajících v této oblasti. Předpokládá, že lepší přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí pro reprezentativní skupiny hájící životní prostředí přinese řadu benefitů, především obecné zlepšení praktické aplikace práva životního prostředí. (...) Právo životního prostředí bude mít zamýšlené efekty pouze, pokud jeho vymáhání bude účinně zajištěno v celé Unii; proto je absolutně klíčové dosáhnout toho, aby dodržování norem práva životního prostředí mohlo být přezkoumatelné soudem.*“²⁰

¹⁷ Srov. např. ELIANTONIO, M. Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a “Problem Child”? *Legal Issues of Economic Integration*. 2014, č. 3, s. 271.

¹⁸ Pro tyto oblasti začala Komise po r. 2000 připravovat převzetí určitých vybraných prvků americké *class action*, viz např. White Paper on Damages actions for breach of the EC antitrust rules, COM(2008) 165 final; Green Paper – Damages actions for breach of the EC antitrust rules, COM/2005/0672 final.

¹⁹ Úmluva UNECE o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

²⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, (COM(2003) 624 final), s. 4.

Od přípravy této směrnice, která by samostatně upravila přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí, bylo nicméně po deseti letech neúspěšných jednání mezi orgány EU upuštěno.²¹ Komise se mezitím pokusila přiřadit environmentální materii ke skupině dalších oblastí (včetně ochrany spotřebitele), pro něž připravovala horizontální podobu soukromého kolektivního vymáhání práv.²² Tato aktivita Komise vyústila v r. 2013 ve vydání Doporučení Komise o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany.²³ Doporučení výslovně počítá životní prostředí mezi oblasti, v nichž EU předpokládá zavést soukromé kolektivní vynuovení práv garantovaných evropským právem jako doplňkový prostředek prosazování práva.²⁴

Oblasti, na které se Doporučení vztahuje (ochrana spotřebitele, soutěžní právo, ochrana životního prostředí, ochrana osobních dat, finanční služby a ochrana investorů), jsou zde chápány jako rovnocenné, a jednotlivé principy vyjádřené v Doporučení se mají aplikovat „*horizontálně a rovně na tyto oblasti, a rovněž na jakékoli jiné oblasti, v nichž by kolektivní žádosti o zastavení protiprávní činnosti nebo o odškodnění byly relevantní.*“²⁵

Doporučení zakotvuje základní strukturu kolektivního vymáhání a hlavní pravidla kolektivního odškodňování, rozděleného typově na kompenzaci a zastavení protiprávní činnosti, pravidla pro podávání kolektivních (reprezentativních) žalob a aktivní žalobní legitimaci v nich. Je pravda, že pouze doporučující povaha tohoto dokumentu z něj činí poněkud slabý nástroj, ovšem na druhou stranu je třeba vyzdvihnout, že Doporučení přestavuje koncepční posun v oblasti kolektivního odškodňování směrem k přijetí horizontálního přístupu, který mohl do oblasti ochrany životního prostředí po upuštění od přípravy samostatné směrnice o přístupu ke spravedlnosti v environmentálních záležitostech přinést „alespoň nějaké“ soukromé prosazování práva.

²¹ Návrh směrnice byl stažen jako obsoletní (viz Withdrawal of obsolete Commission proposals 2014/C 153/03 of 21. 5. 2014).

²² Viz zejména Rezoluce Evropského Parlamentu „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivní právní ochraně“, op. cit., která výslovně vyzývá Komisi, aby rozšířila nástroje zákazu protiprávní činnosti (*injunctive relief*) také na environmentální sektor, kde je jejich potřeba obzvláště naléhavá (odst. 12). Dále Sdělení Komise „Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“, op. cit., které rovněž vyzývá k posílení účinnosti soukromého vymáhání práva v sektorech, kde veřejné prosazování práva hraje hlavní úlohu, jako je soutěžní právo, životní prostředí, ochrana dat nebo finanční služby.

²³ Doporučení Komise ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie (2013/396/EU).

²⁴ Doporučení Komise 2013/396/EU, odst. 7 preambule.

²⁵ Ibid.

Bohužel poslední legislativní vývoj v oblasti kolektivního odškodňování ukázal, že naděje vkládané do zařazení sektoru životního prostředí pod principy Doporučení byly liché. Na úrovni vnitrostátní byly výsledky implementace Doporučení zhodnoceny jako „*poněkud omezené*“, neboť pouze 7 členských států uskutečnilo v návaznosti na Doporučení změny svých zákonů o kolektivní právní ochraně, přičemž většina nové nebo navrhované legislativy se týkala pouze spotřebitelské oblasti, a 9 členských států dosud nezavedlo žádný mechanismus kolektivního odškodňování.²⁶ Především ale definitivní odklon od myšlenky na evropské úrovni prosadit kolektivní environmentální odškodňování prozrazuje návrh směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/EU, jenž byl představen v dubnu 2018.²⁷ Tento návrh je součástí tzv. „Nové politiky pro spotřebitele“ (*New Deal for Consumers*), jejímž cílem je zvýšit účinnost procesů k zastavení protiprávní činnosti resp. zdržení se jednání, tj. procesů tzv. *injunction*. Nová úprava má podle svých slov pokrývat horizontální a sektorově specifické nástroje, které „*mají význam pro ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů v různých hospodářských odvětvích, jako jsou finanční služby, energetika, telekomunikace, zdravotnictví a ochrana životního prostředí.*“²⁸ Toto pojetí podle mého názoru znamená zásadní změnu v tom, jaká role je v rámci kolektivní právní ochrany přisuzována ochraně environmentálních zájmů: Původně bylo životní prostředí považováno za natolik relevantní oblast, že byla pro jeho kolektivní odškodňování navrhována samostatná směrnice; později bylo životní prostředí chápáno jako jedna z rovnocenných oblastí, které vyžadují společnou úpravu kolektivní právní ochrany; nyní však optikou návrhu směrnice má být environmentální odškodňování zúženo tak, že má činit pouze součást ochrany spotřebitele, neboť slovy návrhu má pokrývat pouze situace, kdy je v sázce kolektivní zájem spotřebitelů na ochraně životního prostředí.

Přestože návrh tvrdí, že integruje požadavky ochrany životního prostředí a že je v souladu s Aarhuskou úmluvou, je zřejmé, že skutečné jádro návrhu tkví pouze v ochraně spotřebitele. V celém textu návrhu v rozsahu 51 stran se slova „životní prostředí“ vyskytují pouze 8krát. Navíc, rozsah aplikace směrnice má být specifikován pomocí seznamu evropských právních předpisů v příloze 1, ale tam pouze 3 předpisy z celkových 59 mají určitou spíše nepřímou vazbu na sektor práva ži-

²⁶ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o implementaci Doporučení Komise ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie (2013/396/EU), s. 2-3.

²⁷ COM(2018) 184 final.

²⁸ Návrh směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů, s. 3 (zvýrazněná autorka).

votního prostředí.²⁹ Neboli to vypadá, že Komise v environmentální oblasti vzdala ambice vložené do Doporučení z r. 2013, ale zároveň nezamýšlí vtělit prosazení přístupu k environmentální spravedlnosti do jiného nového právního předpisu, přestože právě takové řešení je ze strany expertů nejvíce doporučováno.³⁰

Jinými slovy, v současné době neexistuje žádný legislativní předpis EU (s uvedenou výjimkou režimu ekologické újmy), který by zavazoval členské státy, aby v oblasti environmentálních škod zavedly mechanismy kolektivní právní ochrany.

Tvrzený důraz Komise na soukromé prosazování práva a přístup ke spravedlnosti v právu životního prostředí tak vypadá spíše jako pouhá rétorika. V praxi je absence soukromého vynucování environmentálních norem ještě umocněna jurisprudencí SDEU, jenž setrvale odmítá jakékoli pokusy o přístup jednotlivců a ekologických nevládních organizací k soudu v environmentálních věcech.³¹ Obraz celkového „rozkladu“ prosazování práva životního prostředí v EU může být dovršen poukazem na to, že Komise je v posledních letech komentátory stále častěji obviňována z rezignace na svou roli centrálního aktéra dohledu nad imple-

²⁹ Jde o následující body přílohy č. 1: bod 25) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie; bod 26) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1222/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o označování pneumatik s ohledem na palivovou účinnost a jiné důležité parametry; bod 30) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o ekoznačce EU.

³⁰ Například Jan Darpö uzavírá svou studii porovnávací přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí ve všech 28 členských státech EU slovy „Uvažujeme-li čtyři možnosti dalšího postupu na úrovni EU, silně doporučuji Komisi zvolit legislativní řešení. Z národních zpráv zahrnutých v této studii vyplývá, že pro plnou implementaci článku 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy je nutný společný právní rámec. Zejména existuje nejistota a protichůdné názory ohledně obsahu požadavků článku 9 odst. 3 – jaká opatření jsou potřebná, jaký okruh rozhodování má být pokryt, jaký druh orgánů má provádět přezkum atd. Můj závěr je, že za účelem vyjasnění a zvýšení předvídatelnosti a právní jistoty je nutná unijní směrnice o přístupu ke spravedlnosti v environmentálních věcech.“ DARPÖ, J. *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*. European Commission, 2013, s. 25. [online]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>. Dále viz ELIANTONIO, M. Enforcing EU environmental policy effectively: international influences, current barriers and possible solutions. In Drake, S. – Smith, M. (Eds.). *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 200.

³¹ VOMÁČKA, V. To the Bitter End: The Limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi in Environmental Matters. In Simon, R. – Müllerová, H. (Eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms In Visegrad 4 Countries: An Achievable Target?* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2019, s. 146-168. Dostupné z <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/efficient-collective-redress-mechanisms-in-visegrad-4-countries-an-achievable-target.html>. Též MÜLLEROVÁ, H. Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a Soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 2 (40), s. 8-40.

mentací norem evropského práva životního prostředí, čímž podemílá a oslabuje celou linii veřejného prosazování tohoto práva v EU.³²

Implementace čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jako prostředek soukromého kolektivního vymáhání environmentálních práv?

Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zavazuje členské státy zajistit, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, stanovená ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Dále odstavec 4 téhož článku vyžaduje, aby postupy přezkoumání zajišťovaly přiměřenou a účinnou nápravu, včetně prostředků umožňujících ve vhodných případech nařídit ukončení protiprávní činnosti, tj. v případě činností škodlivých životnímu prostředí nařídit jejich zastavení soudem, pokud porušují vnitrostátní právo. Jestliže budeme tato ustanovení číst v souvislosti s těmi články Úmluvy, které poskytují zvýhodněné postavení environmentálním nevládním organizacím,³³ jež *de facto* zastupují zájmy skupin nebo společenství jednotlivců, můžeme článek 9 odst. 3 považovat za základ určitých prvků soukromého kolektivního vymáhání environmentálních práv a článek 9 odst. 4 za základ určitých prvků *injunctive collective redress*. Lze říci, že zmínka o možnosti brojit proti nezákonnostem ze strany soukromých osob uvedená v tomto ustanovení je považována za zvláště progresivní, ale zároveň mimořádně obtížnou k výkladu i implementaci. Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy již nicméně stihl potvrdit, že na základě čl. 9 odst. 3 „*strany nejsou povinny ve svém vnitrostátním právu zavést institut občanské žaloby (actio popularis), v jehož důsledku by každý měl právo napadnout jakékoli rozhodnutí, akt či opomenutí týkající se životního prostředí. Na druhé stra-*

³² Je argumentováno zejména prudce klesajícími počty infringementových řízení vedených v oblasti implementace unijní environmentální legislativy, ale také snižující se legislativní aktivitou Komise v této oblasti. Viz například KRÄMER, L. EU Enforcement of Environmental Laws: From Great Principles to Daily Practice – Improving Citizen Involvement. *Environmental Policy and Law*. 2014 Vol. 44, s. 247-256; HOFMANN, A. *Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union. Environmental Politics*. 2019, č. 2, Vol. 28, s. 342-364. ELIANTONIO, M. The role of NGOs in environmental implementation conflicts: 'stuck in the middle' between infringement proceedings and preliminary rulings? *Journal of European Integration*. 2018, č. 6, s. 753-767. Je hodno zaznamenání, že velmi podobný trend je popisován co se týče prosazování evropského unijního práva vůbec: Viz HOFMANN, A. Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union. *Journal of European Integration*. 2018, č. 6, s. 737-751.

³³ Zvláště článek 2 odst. 5, podle něhož se u environmentálních spolků již z definice presumuje právní zájem, který je potřebný pro vstup do řízení ve věcech životního prostředí; dále článek 6 odst. 6 a článek 9 odst. 2.

ně však strany nesmějí ustanovení „splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ používat jako záminku k zavedení nebo zachování natolik přísných kritérií, že je reálně všem nebo téměř všem organizacím v oblasti životního prostředí znemožněno napadnout jednání, akty nebo opomenutí, které jsou v rozporu s vnitrostátními právními předpisy týkajícími se životního prostředí.³⁴

Jak již bylo zmíněno, článek 9 odst. 3 ani 4 Aarhuské úmluvy nebyly z důvodu stažení přípravy směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí nikdy do evropského práva řádně implementovány, přestože EU je smluvní stranou Úmluvy. Naplnění jejich požadavků tak závisí pouze na vnitrostátní implementaci. To je hlavní důvod, proč národní legislativy environmentálního kolektivního odškodňování jsou zcela různorodé a neharmonizované. Srovnávací studie z r. 2013 o implementaci čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy v členských státech EU konstatuje, že tato vnitrostátní implementace je „rozličná, nahodilá a nejednotná“.³⁵ Rozdíly národních procesních úprav existují v otázkách podmínek žalobní legitimace jednotlivců a spolků, okruhu rozhodnutí, která mohou být napadena, typu přípustných důvodů, délky řízení, typů odškodnění i výše soudních poplatků.³⁶

Nejednotnost procesních režimů napříč členskými státy EU vede k nerovným podmínkám přístupu k soudům. Ovšem zásadní překážkou pro jakékoli sjednocování těchto procesních režimů je v EU uplatňovaný princip národní procesní autonomie. SDEU ohledně procesních odlišností mnohokrát zdůraznil, že národní procesní úpravy musí představovat účinný prostředek k vymáhání práv garantovaných EU, a že nesmí být obtížnější vymáhat právo zakotvené Unií, než právo zakotvené vnitrostátním právem, ovšem národní úpravy stále poskytují zcela rozličná řešení postupů, které umožňují předložit soudu environmentální případy.³⁷

Chybějící unijní implementace článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a nejistota, která panuje ohledně okruhu povinností z něj vyplývajících, vedly některé environmentální nevládní organizace k pokusům zakládat své žaloby na přímé aplikaci tohoto ustanovení. V té souvislosti je nutno zmínit, že SDEU již poskytl určité

³⁴ Nález Výboru ACCC/C/2005/11 (Belgie).

³⁵ DARPÓ, J. *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, op. cit., s. 10-11.

³⁶ HOFMANN, A. *Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union*, op. cit., s. 350. Viz též HINTEREGGER, M. *Reconciling multilayer interests in environmental law: Access to justice in environmental matters in the European Union and the United States*. In WRBKA, S. – VAN UYTSEL, S. – SIEMS, M. (Eds.). *Collective Actions: Enhancing Access to Justice and Reconciling Multilayer Interests?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 146.

³⁷ HOFMANN, A. *Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union*, op. cit., s. 350.

vodítka ve známém případě *Lesoochranské zoskupenie VLK*.³⁸ V něm slovenský soud podal předběžnou otázku, zda je možná přímá aplikace čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy za situace, kdy chybí jeho unijní implementace, před národním soudem. SDEU odmítl přímý účinek uvedeného ustanovení Aarhuské úmluvy s tím, že nezakládá dostatečně jasně a určitě práva jednotlivců. Ovšem zároveň konstatoval, že národní soud musí vyložit procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je Zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.³⁹ Je patrné, že Soudní dvůr zde nejen vyzdvihl požadavek konzistentního výkladu, ale rovněž svým způsobem nařídil výsledek takového výkladu pro daný případ⁴⁰ a příslušný spolek byl posléze skutečně připuštěn jako účastník řízení. Je ale otázkou, zda tento způsob dosahování implementace Aarhuské úmluvy přes rozhodnutí v jednotlivých případech soudy není spíše „nouzovým řešením“; navíc komentovaný případ se ani netýkal přímo soukromoprávní kolektivní ochrany, proto jeho využitelnost pro zde řešenou tematiku je omezená. Každopádně lze konstatovat, že ani mezinárodní Aarhuská úmluva není zatím v praxi dostatečně účinnou „pákou“ k zavedení mechanismů kolektivního soukromého prosazování práva životního prostředí do právních řádů svých smluvních stran.

Český návrh zákona o hromadných žalobách a jeho pojetí environmentálních žalob

Ministerstvo spravedlnosti ČR pracuje na návrhu zákona o hromadných žalobách. Jeho věcný záměr byl schválen vládou 4. dubna 2018 a na jaře 2019 proběhlo připomínkové řízení k návrhu paragrafovaného znění.⁴¹ Návrh zákona zavádí pojem „hromadné řízení“, což je civilní soudní řízení, ve kterém se společně projednávají a rozhodují spory týkající se práv nebo oprávněných zájmů více osob se stejným či obdobným skutkovým nebo právním základem, vyplývajícím z poměrů soukromého práva.⁴²

³⁸ Rozsudek SDEU (Velký senát) C-240/09 ze dne 8. března 2011 *Lesoochranské zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2011:125.

³⁹ *Ibid.*, odst. 51.

⁴⁰ ELIANTONIO, M. *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?* Op. cit., s. 268.

⁴¹ Verze pro jednání vlády, z níž vychází tento článek, viz <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBEJJUB93>.

⁴² Viz ustanovení o působnosti zákona v § 1, 2 a 8.

Text zákona výslovně v žádném ustanovení o ochraně životního prostředí nehovoří, nicméně jeho úprava je obecná a využití hromadných řízení ve prospěch životního prostředí nevylučuje. Důvodová zpráva na několika místech uvádí, že návrh zákona předpokládá kromě spotřebitelských sporů rovněž řešení sporů v oblasti ochrany životního prostředí, a že tedy s environmentální problematikou počítá.⁴³ Mezi osobami, které mohou iniciovat hromadné řízení z důvodu environmentální škody, jsou pak zahrnuty též ekologické spolky, které mohou figurovat v roli tzv. zájmových osob,⁴⁴ a to mimo jiné výslovně v souvislosti s podáním hromadné žaloby na zdržení se protiprávního jednání.⁴⁵ Uvědomíme-li si ale, že jde o úpravu ryze soukromoprávní, o soukromoprávní vztahy mezi účastníky právních poměrů,⁴⁶ je evidentní, že návrh ve skutečnosti pro oblast životního prostředí může učinit jen velmi málo: umožní podat hromadnou žalobu pouze v případě uplatnění individuálních nároků (více osob) z poškození životního prostředí.⁴⁷ Neboli umožní kompenzovat pouze škody způsobené osobám, nikoli životnímu prostředí jako takovému, a to ještě pouze v případě, že lze identifikovat osobu, která bude v řízení osobou žalovanou, tj. že je známo, který subjekt škodu způsobil, případně který subjekt koná protiprávně, směřuje-li žaloba na zdržení se protiprávního jednání. Už tato identifikace škůdce je v případě škod na životním prostředí pro jakoukoli soukromou osobu problematická, protože škoda je často výsledkem činnosti více subjektů působících v dané lokalitě (nebo dokonce i mimo ni, neboť řada složek životního prostředí představuje média, jimiž se znečištění šíří i na značné vzdálenosti). Ani u žaloby na zdržení se protiprávního jednání, která na první pohled může vypadat pro vymáhání dodržování norem práva životního prostředí nadějně, nemůžeme očekávat valné výsledky, neboť i zde půjde pouze o zdržení se protiprávního jednání, které působí škodu osobám (tedy nikoli obecně jednání, které je v rozporu s předpisy na úseku ochrany životního prostředí).

Příkladem situace z oblasti životního prostředí, na kterou by bylo možno zákon aplikovat, je havárie s následným poškozením životního prostředí a dopadem na obyvatele lokality. Důvodová zpráva na podporu aplikace zákona v této oblasti poněkud neurčitě konstatuje: „*Zásah do životního prostředí však typicky zasahuje stovky, tisíce až desetitisíce jedinců, v souhrnu tak produkuje celospolečenskou újmu velkého rozsahu. Bylo by proto více než záhodno, aby se individuální nároky z poškození životního prostředí promítnuté do souhrnné újmy uplatňovaly více.*“⁴⁸ Havárie

⁴³ Viz např. s. 21 důvodové zprávy (bod Věcná působnost zákona) a s. 49–50 důvodové zprávy (bod Ochrana životního prostředí)

⁴⁴ Viz ustanovení § 15 návrhu zákona.

⁴⁵ Viz ustanovení § 17 návrhu zákona.

⁴⁶ Viz s. 31 důvodové zprávy.

⁴⁷ Srov. s. 49–50 důvodové zprávy.

⁴⁸ Viz s. 49–50 důvodové zprávy.

konkrétního provozu s dopady na životní prostředí, které ústí do škod způsobených skupinám jednotlivců, bude patrně jediným typovým případem, který bude možno podle posuzované verze návrhu zákona řešit. Tuto plánovanou úpravu je tak s jistým zjednodušením možno vidět jako určitý soukromoprávní protějšek vůči čistě veřejnoprávní úpravě zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který cílí pouze na ekologickou újmu způsobenou vybranou provozní činností. Zatímco v případě zákona č. 167/2008 Sb. jde o nápravu ekologické újmy na druzích, stanovištích, vodě nebo půdě, v případě zákona o hromadných žalobách by mohly být jako skupina odškodněny osoby, jimž ekologická újma z provozu způsobila škody na majetku nebo zdraví.

Lze shrnout, že návrh českého zákona o hromadných žalobách s oblastí životního prostředí teoreticky počítá, prakticky však v navrhované podobě nemůže přinést v podstatě žádné zlepšení v oblastech, které jsou z hlediska prosazování práva životního prostředí nejproblematictější – je totiž omezen na škody způsobené osobám a na soukromoprávní sféru, a to i v oblasti žalob znějících na zdržení se protiprávní činnosti.

Je sektor ochrany životního prostředí vhodnou oblastí pro soukromé kolektivní vymáhání práv?

Jak je patrné z předchozích částí, prosazení kolektivních nástrojů řešení ztrát na životním prostředí zatím nebylo úspěšné cestou evropského unijního práva ani pomocí implementace Aarhuské úmluvy, a v českém prostředí pro ně nelze očekávat zásadní zlepšení ani s přijetím návrhu zákona o hromadných žalobách. Zásadní otázkou proto je, zda jsou vůbec oblast ochrany životního prostředí a typ v ní hájených hodnot vhodné pro to, aby byly kolektivně soukromě vymáhány. Za tím účelem je potřebné ujasnit, jaké funkce a jaký účel plní nástroje kolektivního odškodňování ve své klasické podobě v oblastech, kde již byly zavedeny, zejména v ochraně spotřebitele, a jaké vlastnosti od nich životní prostředí odlišují.

Za modelovou situací v oblasti tradičního uplatnění kolektivní právní ochrany lze považovat skupinu soukromých osob (například spotřebitelů), kteří utrpěli tutéž nebo velmi podobnou újmu (třeba i jen velmi malou) protiprávní činností jiné soukromé osoby (například obchodní společnosti – telefonního operátora, který jim nesprávně účtoval poplatky). Zájmem, který je zde hájen, je zpravidla soukromý zájem jednotlivců, jejichž přímé osobní dotčení otevírá cestu k uznání žalobní legitimace ve sporu.

Oblast ochrany životního prostředí se ale od tohoto modelu značně odlišuje. V environmentálních případech je to zpravidla samo životní prostředí nebo některá jeho složka (ovzduší, voda, příroda apod.), co utrpělo újmu, zatímco škoda způsobená osobám bývá spíše nepřímá nebo doplňková, jako důsledek škody nebo

újmy na životním prostředí (například zdravotní problémy, kontaminace pozemku, úhyn zvířat apod.). To znamená, že v oblasti životního prostředí lze rozlišovat škodu resp. újmu dvojího typu: škodu (újmu) způsobenou životnímu prostředí jako takovému a škodu způsobenou osobám nebo majetku.⁴⁹ Domnívám se, že z toho vyplývá nutnost v úvahách o kolektivní právní ochraně v environmentálních případech toto rozlišení dvou typů škod, potažmo dvou typů potřebného odškodnění, brát v úvahu. Klasické schéma kolektivních žalob umožňuje řešit pouze škody způsobené osobám, tj. z hlediska životního prostředí škody druhotné či nepřímé, ale neumožňuje řešit škody nebo újmy způsobené přímo životnímu prostředí, které jsou přitom z pohledu práva životního prostředí ty závažnější, v nichž více chybí účinná řešení. Neboli zavedením klasické podoby kolektivní žaloby do oblasti životního prostředí se pouze umožní sloučit žaloby jednotlivců žádajících odškodnění osobních škod majetkové i nemajetkové povahy způsobených zásahem do životního prostředí (které jednotlivě již možné jsou) do hromadných žalob, ale tento procesní mechanismus vede mimo hlavní problém této oblasti, totiž řešení ztrát na životním prostředí jako takovém, a ponechává si patrně i všechny obtíže, které provázejí jakékoli (ať individuální nebo kolektivní) soudní spory v environmentální oblasti (zejména problém identifikace škůdce a prokázání příčinné souvislosti mezi jeho protiprávním jednáním a vzniklou škodou).

Životní prostředí je zpravidla chráněno z titulu veřejného zájmu a normy práva životního prostředí obvykle neudělují jednotlivcům subjektivní práva, jichž by se bylo možno domáhat před soudy.⁵⁰ Výsledkem tohoto stavu je, že v určitých typech situací ztrát na životním prostředí není v mechanismech soukromého prosazování práva (ať už individuálního nebo kolektivního) nikdo, kdo by měl žalobní legitimaci k podání žaloby soudu, neboť nemůže prokázat porušení svých vlastních práv nebo zájmů.⁵¹ Navíc u environmentálních škod žalobci, kteří se chtějí angažovat v prosazování práva, obvykle necílí na své vlastní odškodnění, nesledují své osobní zájmy, nýbrž ochranu statků a hodnot životního prostředí. Obnova poškozené části životního prostředí do původního stavu (nikoli tedy jen peněžní náhrada) by měla být preferovaným cílem prosazení práva, kdykoli je to možné. Kompenzaci jako ekvivalent pak nemá smysl poskytovat žalobcům (pokud neby-

⁴⁹ AZAR-BAUD, M. J. L' action de groupe, une valeur ajoutée pour l' environnement? *Vertigo – la revue électronique en sciences de l' environnement*. 2015, Vol. 22 (Septembre 2015), s. 3/19.

⁵⁰ Jedním z mála příkladů oblastí, kde SDEU dovedl existenci subjektivních práv osob, je ochrana ovzduší před znečištěním (viz rozsudek SDEU C-237/07 ze dne 25. července 2008 *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2008:447).

⁵¹ Typicky například u škod na biodiverzitě chráněné v oblasti evropského práva směrnicí 92/43/EHS z 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnicí 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

li osobně poškozeni), ale spíše ji účelově vázat na ochranu životního prostředí.⁵² V neposlední řadě je při výčtu odlišností oblasti životního prostředí třeba zdůraznit, že právě popsaná specifika ztrát na životním prostředí jako takovém v podstatě vylučují využití civilního sporného řízení mezi žalobcem a původcem škody, tj. řízení, které je pro tradiční řízení o kolektivních žalobách typické.

Věc se tedy jeví tak, že klasickou podobu kolektivního odškodnění, tj. model využívaný například v oblasti ochrany spotřebitele, lze v oblasti environmentálních škod uplatnit na škody způsobené osobám, avšak při hájení hodnot životního prostředí jako takových může fungovat jen stěží. Pokud bychom v environmentální oblasti chtěli zavést kolektivní soukromé odškodňování tak, aby dávalo plný smysl a tedy pokrývalo i ztráty způsobené životnímu prostředí, bylo by nutno jeho strukturu i řadu jeho prvků oproti tradičnímu modelu pozměnit:

- zaměřit se na zákaz pokračovat v protiprávní činnosti (*injunction*), a to i bez vazby ke škodě hrozící nebo způsobené osobám,
- zaměřit se spíše na přímé obnovení poškozeného životního prostředí než na finanční kompenzace poškozených osob a případné přiznané finanční kompenzace mimo odškodnění osob účelově vázat na obnovu nebo ochranu životního prostředí;
- uvolnit pravidla žalobní legitimace tak, aby umožnila soukromým osobám prosazovat veřejný zájem bez podmínky přímé a osobní dotčenosti resp. škody, anebo pro splnění žalobní legitimace uznávat dotčení na právu na příznivé životní prostředí i v případech, kdy škoda (újma) byla způsobena pouze životnímu prostředí jako takovému;
- upravit pravidla pro skupinové žaloby co do oprávněných žalobců (např. spolků) a charakteru chráněných zájmů, neboť kolektivní žaloba v případě škod na životním prostředí jistě není pouze součtem individuálních nároků jednotlivců, ale reprezentuje relativně homogenní veřejný zájem, a proto ostatně ani příliš nedává smysl řešit výběr mezi *opt-in* nebo *opt-out* principem;
- brát v úvahu, že žaloby v oblasti životního prostředí vyžadují mnohem více než jiné oblasti expertní znalosti, což může hrát velkou roli v délce řízení a nákladech na ně, a reflektovat to v právní úpravě finančního rámce pro podávání těchto žalob.⁵³

Právě popsané modifikace kolektivní právní ochrany se ve vnitrostátním právu příliš nevyskytují. To může být důvodem, proč v Evropě v současné době v zásadě neexistuje funkční soukromé kolektivní vymáhání práv v oblasti životního

⁵² AZAR-BAUD, M. J. *L'action de groupe, une valeur ajoutée pour l'environnement?* op. cit., s. 10/19.

⁵³ BANDI, G. *Access to Justice in Environmental Protection Cases*, op. cit., s. 16-17.

prostředí.⁵⁴ Aniž by v tomto článku byl prostor pro rozbor americké občanské žaloby pro ochranu životního prostředí a pro úvahy nad její přenositelností do práva v Evropě, je třeba konstatovat, že veřejné (veřejnoprávní) vymáhání dodržování norem práva životního prostředí a řešení ztrát na něm způsobených je v našem regionu v současné době zcela nenahraditelné.

Závěry

Podle mého názoru je pravděpodobné, že volání po soukromém kolektivním vymáhání práva životního prostředí v Evropě může ve skutečnosti pramenit ze závažných nedostatků, jimiž trpí veřejné prosazování dodržování norem v této oblasti a že je spíše určitým nouzovým či náhradním řešením, které má napomoci za situace, kdy účinné veřejnoprávní vymáhání práva v této oblasti selhává. Skutečným problémem je nedostatečná funkčnost tradičního systému veřejného vymáhání práva životního prostředí. Avšak „[t]ěžko lze očekávat, že soukromé vymáhání veřejného zájmu v kolektivní litigaci by bylo kouzelným proutkem, který by zvýšil kvalitu právního systému. Přidávání dalších doplňkových funkcí nikdy nebylo dobrým způsobem, jak systém zlepšit. Naopak, přesunutí problému od nefunkční státní byrokracie k neméně nefunkčním státním soudům může způsobit ještě nižší účinnost.“⁵⁵

Osobně pochybuji, že environmentální spolky skutečně chtějí soukromou cestou či „na vlastní pěst“ v civilním soudnictví donucovat porušitele environmentálních norem, aby zastavili svou protiprávní činnost a obnovili poškozené životní prostředí. Domnívám se, že si spíše přejí, aby příslušné orgány s kompetencí v oblasti ochrany životního prostředí, skutečně jednaly, pokud jsou informovány o podezření na porušení environmentálních zákonů, aby jednaly rychle a účinně, a aby výsledkem byla vysoká úroveň ochrany životního prostředí v praxi, nejen v zákonech, jež se ve skutečnosti nedaří prosazovat. Tj. aby hrozba poškození životního prostředí byla odvrácena, již nastalá škoda nebo újma napravena, viníci potrestáni.

K takovému cíli by ale postačovalo posílení pozice soukromých stěžovatelů – těch, kdo upozorňují na potenciální porušení práva, dejme tomu v určité podobě *actio popularis*. Ta by mohla mít například formu kvalifikovaného podnětu k zahájení správního nebo jiného řízení proti porušiteli norem práva životního prostředí. Podnět by mohl být podán ekologickým spolkem při splnění určitých

⁵⁴ Možnost environmentálních spolků podat žalobu přímo vůči provozovateli činnosti škodlivé pro životní prostředí je legislativně zakotvena pouze ve Francii, Řecku, Itálii, Lucembursku, Polsku, Portugalsku a Rumunsku. Srov. Darpö, J. *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, op. cit., s. 11-12.

⁵⁵ UZELAC, A. Why No Class Actions in Europe? A View from the Side of Dysfunctional Justice Systems. In HARSÁGI, V. – VAN RHEE, R. (Eds.). *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* op. cit., s. 67.

podmínek, a pokud by odpovídal příslušným požadavkům (včetně například dostatečné podloženosti tvrzení o protiprávnosti), vedl by ze zákona k zahájení příslušného řízení, vedeného už pak příslušným správním nebo jiným orgánem, v němž by stěžovatel měl určitá oprávnění (například předkládat důkazy, nahlížet do spisu apod.) a proti jehož rozhodnutí by měl možnost opravného prostředku. Neboli podle mého názoru není nutné ani žádoucí, aby proti porušiteli environmentálních předpisů vedla civilní řízení jiná soukromá osoba. K realizaci popsaných změn by samozřejmě bylo nutné příslušné posílení (rozpočtové, personální, odborné) orgánů, které mají na dodržování práva životního prostředí dohlížet.

Skutečné řešení problému, kterým je nedostatečné prosazování práva životního prostředí veřejnoprávní cestou, včetně řešení škod způsobených životnímu prostředí a zastavení protiprávních jednání, by tedy nemělo vést přes implantování právních prostředků z jiných oblastí, které pro oblast životního prostředí nejsou vzhledem k jeho specifikům vhodné, nýbrž primárně hledáním příčin nefunkčnosti a snahou o jejich odstranění, a to jak na úrovni EU, tak na úrovni vnitrostátní. Teprve jako doplňkový nástroj mohou třeba i dobře posloužit iniciativy soukromých žalobců – stěžovatelů. A otázka, zda škoda způsobená narušeným životním prostředím osobám (jejich zdraví a majetku), bude řešena individuálními nebo kolektivními žalobami, se pak už z tohoto pohledu, a z pohledu práva životního prostředí vůbec, jeví jako druhotná.

Tento článek vznikl při řešení projektu č. 2173099 „Progress in collective redress mechanisms in environmental and consumer mass harm situations“ podporovaného Mezinárodním Visegradským fondem.

O autorce:

Hana Müllerová je vědeckou pracovnící a vedoucí Oddělení veřejného práva Ústavu státu a práva Akademie věd ČR.

Bibliografie

AZAR-BAUD, M. J. L'action de groupe, une valeur ajoutée pour l'environnement? *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*. 2015, Vol. 22 (Septembre 2015).

BANDI, G. Access to Justice in Environmental Protection Cases. In HARSÁGI, V. and R. VAN RHEE (Eds.) *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014, s. 15-33. ISBN: 978-1-78068-277-8.

DARPO, J. *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission, 2013. Available at <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>.

ELIANTONIO, M. Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a „Problem Child“? *Legal Issues of Economic Integration*. 2014, Issue 3, s. 257-274.

ELIANTONIO, M. Enforcing EU environmental policy effectively: international influences, current barriers and possible solutions. In DRAKE, S. and M. SMITH (Eds.) *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, ISBN: 9781784718688, s. 175-201.

ELIANTONIO, M. The role of NGOs in environmental implementation conflicts: 'stuck in the middle' between infringement proceedings and preliminary rulings? *Journal of European Integration*. 2018, Issue 6, s. 753-767. ISSN: 0703-6337.

FAIRGRIEVE, D. – HOWELS, G. Collective Redress Procedures – European Debates. *International & Comparative Law Quarterly*. 2009, č. 2, s. 379-409. ISSN: 0020-5893.

GREVE, M. S. Private Enforcement of Environmental Law. *Tulane Law Review*, 1990, Vol. 65, s. 339-394.

HARSÁGI, V. – VAN RHEE, R. Collective Redress in the European Union - Comparative Perspectives. In V. Harsági and R. Van Rhee (Eds.) *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014, s. xix-xxxvi. ISBN 978-1-78068-277-8.

HINTEREGGER, M. Reconciling multilayer interests in environmental law: Access to justice in environmental matters in the European Union and the United States. In WRBKA, S. –VAN UYTSEL, S.– SIEMS, M. (Eds.). *Collective Actions: Enhancing Access to Justice and Reconciling Multilayer Interests?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 143-166. ISBN: 978-1-107-02154-9.

HOFMANN, A. Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union. *Environmental Politics*. 2019, č. 2, Vol. 28, s. 342-364. ISSN: 0964-4016.

HOFMANN, A. Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union. *Journal of European Integration*. 2018, č. 6, s. 737-751. ISSN: 14772280.

KRÄMER, L. EU Enforcement of Environmental Laws: From Great Principles to Daily Practice - Improving Citizen Involvement. *Environmental Policy and Law*. 2014, Vol. 44, s. 247-256.

UZELAC, A. Why No Class Actions in Europe? A View from the Side of Dysfunctional Justice Systems. In HARSÁGI, V. –VAN RHEE, R. (Eds.). *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014, s. 53-74. ISBN: 978-1-78068-277-8.

VOMÁČKA, V. To the Bitter End: The Limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi in Environmental Matters. In Simon, R. – Müllerová, H. *Efficient Collective Redress Mechanisms In Visegrad 4 Countries: An Achievable Target?* Praha: Ústav státu a práva AV ČR 2019, s. 146-168. ISBN 978-80-87439-39-5 (e-kniha). Dostupné z <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/efficient-collective-redress-mechanisms-in-visegrad-4-countries-an-achievable-target.html>.

Klíčová slova: kolektivní žaloby, hromadné žaloby, ochrana životního prostředí, Aarhuská úmluva, právo EU

**COLLECTIVE REDRESS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION:
THE EU LAW, THE AARHUS CONVENTION AND THE CZECH
DRAFT ACT ON COLLECTIVE ACTIONS**

Summary

The collective redress instruments that are known and used in the consumer or competition areas have hardly been applied in the environmental protection field so far. Any of the previous efforts of the EU bodies to transfer the collective redress tools from those sectors to the environmental protection legislation has not been successful. When examining the rules of consumer collective actions from the environmental law point of view, it can be demonstrated that these collective redress instruments are able to help the environmental protection only in a very limited way: solely as regards harms inflicted to persons, not to the environment as such. One possible solution is to tailor the collective action tools for the environmental purposes and their specifics; nevertheless, the modifications that these changes would necessitate would probably be so extensive that they would turn the classical collective action into another instrument. An alternative approach is to admit that the call for establishing collective actions in the environmental protection does in fact not stem from the NGOs' desire for litigating against private perpetrators of environmental norms in civil courts but from the gap that exists in the public enforcement of environmental law at both the European and national level. The author supports the view that a meaningful completion of the public enforcement of environmental law may consist rather in an adjusted *actio popularis* form than in private collective actions.

Key words: collective redress, group actions, environmental protection, Aarhus Convention, EU law



VEŘEJNÉ UŽÍVÁNÍ LESA

Mgr. Karel Huneš

Les je jednou ze základních a nenahraditelných složek životního prostředí, jeho plochy zaujímají v České republice více než 33 % z celkové rozlohy státu.¹ Lesy plní různé funkce, které jsou tradičně děleny na produkční a mimoprodukční, kdy mezi významné mimoprodukční funkce lesů patří i funkce rekreační, které je věnován i tento článek.²

Nárůst zájmu lidí o pobyt v přírodě, rostoucí životní úroveň a s ní spojená zvyšující se dostupnost volnočasových aktivit v přírodě sebou nese změny v podobě stále se zvyšujícího množství lidí, kteří v lese tráví volný čas, ať již sportem, či jinými rekreačními aktivitami. Tato skutečnost vyvolává otázku, kam až sahá možnost neomezeného okruhu lidí užívat pro své potřeby lesy. S rostoucím množstvím lidí vyhledávajících odpočinek v lese stoupá i množství střetů mezi vlastníky lesů a jeho uživateli, či mezi různými zájmovými skupinami uživatelů.

Předmětem tohoto článku je stručná analýza dané právní úpravy, respektive do jaké míry institut obecného užívání lesa zakotvený v lesním zákoně odpovídá dnešním právním poměrům, které při veřejném užívání lesa vznikají?

Obecné užívání lesa – základní právní rámec

Lešem se ve smyslu § 2 písm. a) LesZ rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Pozemky určené k plnění funkcí lesa potom dále definuje § 3 LesZ, kdy těmito pozemky jsou především pozemky s lesními porosty, plochy, na nichž byly porosty odstraněny za účelem obnovy lesa, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty nejsou-li širší, než 4 m a dále tzv. jiné pozemky – zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy atd., jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství. U těchto jiných pozemků může navíc orgán státní správy lesů rozhodnout o označení jejich příslušnosti k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa. Lze tedy shrnout, že za pozemky určené k plnění funkcí lesa lze považovat mimo jiné nezpevněné lesní cesty do šíře 4 m. Ostatní lesní cesty zpevněné potom v případě, že s lesem souvisejí nebo slouží k lesnímu hospodářství. Za souvislost s lesem či hospodářskou provázanost lze v tomto případě považovat stav, kdy tyto zpevněné cesty budou nezbytné pro obhospodařování lesních pozemků či k jejich vybudování či samovolnému vzniku došlo v souvislosti s realizací některé z funkcí lesa. Pozemky uvedené v odst. 1 písm. b) dotče-

¹ Portál ministerstva zemědělství eAGRI.cz, sekce lesnictví [online]. eagri.cz, 15. 4. 2018 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/?fullArticle=1>.

² Ivana Průchová in. JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí, zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. s. 190.

ného ustanovení zákon označuje jako tzv. „jiné pozemky“, je tedy zřejmé, že tyto pozemky samy o sobě nebudou plnit funkci lesa, ale budou buď doplňovat lesní biotop (např. drobné vodní plochy na území lesů), či budou funkčně nezbytně nutné k obhospodařování lesa, k realizaci různých funkcí lesa atp.

Lesní zákon v § 19 odst. 1 zakotvuje základní definici tzv. obecného užívání lesů dle kterého má každý „právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců“. Institut obecného užívání lesů spadá pod tzv. veřejné užívání, kdy veřejným užíváním rozumíme užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.³

Veřejné užívání představuje problematiku, ve které se prolíná právo veřejné s právem soukromým. Veřejné užívání představuje totiž ve své podstatě významné omezení vlastnického práva na straně jedné a významné užívací oprávnění působící ve prospěch neurčitého počtu adresátů – fyzických osob na straně druhé. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“) v § 490 normuje, že „věc určená k obecnému užívání je veřejný statek“. Tyto materiální statky mohou být jak ve vlastnictví osob práva soukromého, tak osob práva veřejného (typicky právě lesy), či mohou být z předmětu vlastnických vztahů zcela vyňaty (kupříkladu voda). O materiálních statcích můžeme hovořit i v souvislosti s lidskou činností buď jako o věcech vytvořených člověkem (typicky pozemní komunikace), či jako o statcích přírodních, kdy tyto vznikají nezávisle na vůli člověka, nicméně člověk na ně má logicky určitý vliv. Les je jedním z typických přírodních statků, na který člověk, ať již jako vlastník, či uživatel určitý vliv vytváří.

Ve výše citovaném § 19 LesZ najdeme základní právní vymezení obecného užívání lesů, tedy právo každého do lesa vstoupit, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest, bez ohledu na to, zda je vlastníkem lesa osoba soukromého práva, či práva veřejného. Lze tedy jednoznačně říci, že toto užívací právo svědčí každé fyzické osobě oprávněně se zdržující na území České republiky. Obecné užívání lesa (respektive jeho část opravňující ke vstupu do lesa) lze považovat za jeden z přímých projevů ústavně zaručené svobody pohybu zakotvené v čl. 14 Listiny. Odstavec 3 citovaného ustanovení potom upravuje podmínky, za kterých může být obecné užívání lesa omezeno. Je vhodné poukázat na to, že o omezení vstupu do lesa ve smyslu § 19 odst. 3 LesZ může rozhodnout v tomto případě jen a pouze orgán státní správy lesů, a to buď z úřední povinnosti,

³ Josef Staša in. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 220

či na návrh vlastníka. Vlastník lesa tedy dle citovaného ustanovení není nadán právem omezit obecné užívání lesa, může jen toto omezení navrhnout, což považují za velmi významné.

Ustanovení § 20 LesZ potom dále formou zákazu některých činností v lese upravuje rozsah obecného užívání lesů. Především je vhodné poukázat na odst. 1 písm. a) které zakazuje rušit klid a ticho v lesích, kdy tento zákaz může mít za určitých podmínek vliv na rozsah obecného užívání lesů k některým činnostem, dále je v lesích zakázáno pod písm. g) citovaného ustanovení jezdit a stát s motorovými vozidly a pod písm. j) mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo saních. Je tedy zřejmé, že do lesa, budeme-li hovořit přímo o lesním porostu ve smyslu § 2 písm. a) LesZ je možný pouze pěší vstup, na lesních cestách a vyznačených trasách lze potom *a contrario* dovodit obecné užívání v rozsahu nikoliv pouze pěšky, ale též jízdou na kole, na koni, lyžích, či saních.

Za lesní cesty lze považovat účelové komunikace sloužící k obhospodařování lesních pozemků – nezpevněné, do šíře 4 m. Tyto komunikace jsou zákonem přímo označeny za pozemky určené k plnění funkcí lesa. Ostatní lesní cesty zpevněné potom v případě, že s lesem souvisejí nebo slouží k lesnímu hospodářství. Za souvislost s lesem či hospodářskou provázanost lze v tomto případě považovat stav, kdy tyto zpevněné cesty budou nezbytné pro obhospodařování lesních pozemků či k jejich vybudování nebo samovolnému vzniku došlo v souvislosti s realizací některé z funkcí lesa.⁴ Za splnění těchto podmínek lze jednoznačně říci, že obecné užívání v rozsahu dovozeném *a contrario* z § 20 písm. j) lze bude dopadat i na tyto lesní cesty.

Ze zákazů uvedených v § 20 odst. 1. písm. a) až k) může vlastník lesa povolit výjimku, avšak s nutností respektování práv ostatních vlastníků lesa. V případě, že by tato práva byla porušena, rozhodne o udělení výjimky orgán státní správy lesů.

Neurčitý právní pojem „vyznačená trasa“

Výše citovaný § 20 písm. j) LesZ uvádí v souvislosti se zákazy některých činností v lese pojem „vyznačená trasa“, aniž by jej, jakkoliv definoval, či odkazoval na definici v jiném právním předpise. Po vyznačených trasách lze na základě obecného užívání lesů výkladem *a contrario* jezdit na kole, koni, lyžích a saních, tedy tento neurčitý právní pojem a jeho výklad má přímý dopad na rozsah obecného užívání. Za značně problematickou považují především skutečnost, že ve své podstatě každý vlastník i jednotlivý úředník orgánu státní správy lesů může pojem vyznačená trasa vykládat jiným způsobem, stejně tak i uživatel lesa.

⁴ Blíže k lesním cestám: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, 126 s.

Pro představu za vyznačenou trasu můžeme považovat cyklotrasy Klubu českých turistů, vyznačené trasy Klubu českých turistů pro pěší turisty, či různé naučné stezky. V případě různých výkladů tohoto pojmu může potom docházet ke značným rozdílům v rozsahu oprávnění uživatele lesa k obecnému užívání za stejných skutkových podmínek. Tento fakt je jednou ze zásadních vad současné právní úpravy obecného užívání lesa, která může a činí v praxi značné problémy a spory.

V kontextu lesního zákona chápu vyznačenou trasu jako stezku znatelnou v terénu, která je doplněna určitým značením, jež upřesňuje její stopu, slouží k lepší orientaci a udává uživateli této stezky další informace.

Domnívám se, že v případě „vyznačených tras“ lze za takovouto trasu považovat pouze ty stezky, pěšiny a cesty, s jejichž vznikem vlastník dotčeného pozemku výslovně souhlasil. K tomuto závěru mě vede pravděpodobný účel pojmu „vyznačená trasa“, který dovoluje nad rámec veřejného užívání lesních cest cyklistům, lyžařům a ostatním uživatelům lesů pohyb po dalším typu komunikací, které již nebudou lesními cestami (tedy účelovými komunikacemi), avšak zároveň zakazuje pohyb volným lesním terénem a chrání tak les před poškozováním.

Jakákoliv stezka vyježděná ve volném terénu a následně vyznačená, a to bez souhlasu vlastníka lesa nemůže být považována za „vyznačenou trasu“ ve smyslu § 20 odst. 1 písm. j) LesZ, které má pohyb cyklistů, lyžařů, jezdců na koních a saních regulovat. V případě opačného výkladu, tedy, že by ke vzniku „vyznačené trasy“ postačovalo její vyježdění a následné vyznačení bez souhlasu vlastníka, ztratilo by toto ustanovení svůj smysl a tato regulace by postrádala logiku.⁵

Souhlasy vlastníka lesa ve smyslu § 20 odst. 4 LesZ

Vlastník lesa je dle § 20 odst. 4 LesZ oprávněn povolit výjimku mimo jiné ze zákazů uvedených v odst. 1 písm. a) až k) citovaného ustanovení, tedy výše uváděné zákazy rušení klidu a ticha v lese, jízdy a stání motorovými vozidly či jízdy na kole, koni, lyžích nebo na saních mimo lesní cesty a vyznačené trasy.

Je otázkou, jaké je postavení vlastníka lesa v kontextu oprávnění povolovat výjimky ze zákazů některých činností v lese. Jedná se o výkon státní správy *sui generis* a je tedy vlastník lesa správním orgánem? Nebo se jedná jen o výkon vlastnického práva, který je modifikován veřejnoprávní úpravou v lesním zákoně? Odborná veřejnost není v řešení této otázky jednotná.

Kupříkladu Damohorský je toho názoru, že vložení rozhodovací pravomoci v těchto věcech do rukou vlastníka je nepochopením samotné podstaty práva a zásah do suverenity státu, kdy udělování výjimek vlastníkem, a nikoliv orgánem

⁵ HUNEŠ, Karel. *Zřizování a provoz stezek pro horská kola z pohledu práva*. Diplomová práce. Olomouc, 2015. Univerzita Palackého v Olomouci. s. 25.

státní správy lesů na návrh vlastníka není v souladu s veřejným zájmem na ochraně lesa a může oslabit i ochranu práv vlastníka.⁶ Drobník má pochybnosti o schopnosti a ochotě vlastníků lesa posoudit, že jimi udělenou výjimkou by mohlo dojít k porušení práv jiných vlastníků lesa.⁷ Otázkou postavení vlastníka lesa při regulaci obecného užívání se věnoval Lukáš Pauldura, který je toho názoru, že vlastník lesa při povolování výjimek ve smyslu § 20 odst. 4 LesZ může být buď v postavení soukromé osoby nebo v postavení nositele veřejné moci (správní orgán v širším slova smyslu).⁸ Jako zásadní rozlišovací kritérium pro určení postavení vlastníka lesa v předmětném případě považuje Pauldura hledisko zájmu, jehož ochranu zákonodárce sledoval při zpravomocnění vlastníka lesa k vydávání závazných právních aktů. Pauldura dochází k závěru, že zákonodárce sledoval při zpravomocnění vlastníka lesa k vydávání závazných právních aktů veřejný zájem na ochranu lesa. Argumentuje skutečností, že zákonodárce zmocnil vlastníka k povolování výjimek v zákoně o lesích, a nikoliv v soukromoprávním předpise, dále, že vlastník by měl při povolování výjimek bránit spíše veřejný zájem.⁹

S výše uvedenými závěry však nelze souhlasit. Domnívám se, že vlastník lesa při udělování výjimek ze zákazů stanovených v § 20 odst. 1 LesZ pod písm. a) až k) nevykonává pravomoci správního orgánu *sui generis*, dovolím si tvrdit, že ani není zmocněn k vydávání právních aktů. Vlastník lesa dle mého názoru při udělování výjimek ve smyslu § 20 odst. 4 LesZ pouze vykonává své vlastnické právo k dané nemovité věci. Právní úpravu obecného užívání lesů chápu jako omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí, respektive ve prospěch mimoprodukčních funkcí lesa, mezi které, jak již bylo výše uvedeno patří i funkce rekreační, a právě i zachování této rekreační funkce lesů vyžaduje určitá omezení vlastnického práva. Takové omezení však musí být činěno v minimální míře a musí být šetřeno podstaty a smyslu omezovaných práv.¹⁰ Domnívám se, že zákonodárce při stanovování koncepce obecného užívání lesa vzhledem k vlastníkovi lesa těmito požadavkům dostal a omezil vlastníka co do povinnosti strpět obecné užívání neomezeným okruhem uživatelů a zároveň v rozebíraném § 20 odst. 4 LesZ uvedl rozsah jeho oprávnění na základě kterých může tento vlastník obecné užívání z titulu vlastnického práva modifikovat. Dal tedy na uvážení samotného vlastníka, jaká pravidla na svých pozemcích v rámci obecného užívání lesa bude

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010 s. 334.

⁷ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2010 s. 60.

⁸ PAULDURA, Lukáš. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor *sui generis*. In: Dny Práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009 s. 2128.

⁹ PAULDURA, Lukáš. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor *sui generis*. In: Dny Práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009 s. 2129.

¹⁰ Čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

uplatňovat. Zároveň však zákonodárce ponechal státní moci (orgánu státní správy lesů) v případě zásahu do práv ostatních vlastníků lesa pravomoc rozhodnout o výjimkách namísto vlastníka dotčeného pozemku. O koncepčnosti a vhodnosti této právní úpravy však lze značně pochybovat vzhledem k míře právní jistoty, kterou v praxi poskytuje.

V praxi tedy vlastník lesa při povolování výjimek ze zákazů v § 20 odst. 1 písm. a) až k) bude vystupovat toliko jako soukromá osoba, a to jen z titulu vlastnického práva. Takto chápe povolování výjimek dle rozebíraného ustanovení i Drobník, když uvádí, že se v podstatě jedná o občanskoprávní dohodu mezi vlastníkem a žadatelem a v praxi tak dochází v písemné formě a za úplatu.¹¹

V souvislosti s výše uvedeným se nabízí i otázka, nakolik ob stojí výše uvedené nota bene v kontextu s dikcí § 490 OZ oproti § 1 věta druhá OZ, které uvádí, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Domnívám se, že výše uvedená zásada naprosté nezávislosti soukromého práva na právu veřejném neplatí ve všech případech, a právě veřejné statky jsou toho příkladem, kdy samotný vznik veřejného statku, jako věci sloužící obecnému užívání je možný toliko pouze na základě veřejnoprávních předpisů.¹²

Krátce k odpovědnosti při obecném užívání lesa

V rámci obecného užívání lesa je § 19 LesZ regulováno, že uživatel vstupuje do lesa na vlastní nebezpečí. V případě vzniku újmy na zdraví, či škody na majetku se zdají být odpovědnostní vztahu vcelku jasné, tedy že uživatel lesa veškeré činnosti v lese v rámci obecného užívání provádí na vlastní nebezpečí a odpovědnost v případě vzniku újmy či škody není u vlastníka lesa dána.

Nicméně právní vztahy odpovědnosti v souvislosti s obecným užíváním lesů tak jednoznačné nejsou. Drobník je toho názoru, že konstatování, že vstup do lesa je na vlastní nebezpečí, je nutno vnímat tak, že vlastník lesa neručí za škody na zdraví a majetku osob, které do lesa vstupují. Jedinou výjimkou by mohla být situace, kdy by ke škodě došlo v přímé souvislosti s porušením (nesplněním) právní povinnosti vlastníkem lesa. K tomu směřuje i povinnost veřejnosti dbát pokynů vlastníka či nájemce lesa a jejich zaměstnanců.¹³

¹¹ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2010. s. 59

¹² Např.: zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 289/1995 Sb., lesní zákon etc.

¹³ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2010. s. 53.

Nejvyšší soud svým rozhodnutím ze dne 28. 2. 2013 sp. zn. 25 Cdo 3154/2011 poskytl nový náhled na rozsah odpovědnosti vlastníka lesa a na vztah mezi ním a uživatelem.

V citovaném rozhodnutí Nejvyšší soud přiznal právo na náhradu škody pozůstalým po dívce usmrčené padající větví na cyklostezce, a to proti vlastníku lesa, respektive proti právnické osobě, které bylo svěřeno nakládání s lesy ve vlastnictví státu. Nejvyšší soud v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že „*Hlavní příčinou zřícení stromu bylo jeho napadení dřevokaznou parazitní houbou troudnatcem kopytovitým a hnílobou. Vykonal-li žalovaný práva a povinnosti vlastníka k lesnímu pozemku ve vlastnictví státu (§ 4 odst. 1 lesního zákona), na němž se nachází vyznačená cyklotrasa, kde došlo ke smrtelnému úrazu, aplikoval odvolací soud důvodně ustanovení § 415 obč. zák. a správně též dovedl porušení prevenční povinnosti ze strany žalovaného. Ten totiž v období předcházejícím této události nikterak nekontroloval stav lesního porostu podél cyklotrasy, o jejímž zřízení byl informován, a neprovedl ani žádná opatření k tomu, aby zabránil ohrožení bezpečnosti osob pohybujících se na cyklotrase pádem stromu. Neučinil-li žalovaný žádná opatření, která by zamezila nebo snížila možnost vzniku škody, nepočínal si vzhledem ke konkrétním okolnostem dostatečně obezřetně. Za této situace odvolací soud opodstatněně dovedl zanedbání (nevykonávání) náležité péče a dohledu žalovaného nad majetkem, který spravoval, byť jeho prevenční povinnost kontrolovat a udržovat stromy podél cyklotrasy ve smyslu § 415 obč. zák. jistě nelze vykládat jako povinnost počínat si tak, aby v každém okamžiku vyloučil nebezpečí vzniku jakékoliv škody.*“ Dále Nejvyšší soud zohlednil, že žalovaný je státním podnikem – profesionálním a odborným správcem lesů a taktéž, že k události zakládající odpovědnost žalovaného došlo na turisticky hojně využívané cestě, na které měl žalovaný předpokládat vyšší frekvenci uživatelů lesa. Tyto skutečnosti měly být dle Nejvyššího soudu důvodem ke zvýšené obezřetnosti a důkladnější kontrole stavu porostů v blízkosti turisticky využívané cesty.¹⁴ Pokud však žalovaný žádnou kontrolu lesního porostu neprováděl, nezjistil závadný stav stromů a nepřijal vhodná opatření k odstranění či omezení rizik pádu na cyklotrasu, porušil dle citovaného rozhodnutí prevenční povinnost.¹⁵

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3154/2011.

¹⁵ V době vydání citovaného rozhodnutí byl účinný zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který prevenční povinnost upravoval v § 415 dle kterého je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Toto ustanovení bylo nahrazeno po 1. 1. 2014 s účinností zák. č. 89/2012 Sb. občanského zákoníku § 2900, dle kterého vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.

Problematicke obecného užívání a odpovědnosti vlastníka lesa v souvislosti s citovaným rozhodnutím Nejvyššího soudu se věnovala Hana Adamová v článku publikovaném v Časopise pro právní vědu a praxi č. 4/2013.¹⁶

Adamová uvádí v citovaném článku pochybnosti, zda soudem podaný extenzivní výklad preventivní povinnosti není již přehnaný. Zároveň uvádí, že bude velmi často nereálné, aby vlastník lesa byl schopen vůbec zjistit narušení daného porostu a s tím spojená ohrožení pro uživatele lesa.¹⁷ Autorka nabízí řešení skrze kritérium zřejmosti rizika s přihlédnutím k lokalizaci potenciálního zdroje nebezpečí a reálné splnitelnosti prevenční povinnosti. Zároveň Adamová uvádí, že má být přihlíženo k tomu, nakolik bylo dané riziko zřejmé uživateli lesa při vstupu do něj.¹⁸

S výše uvedenými závěry nelze nesouhlasit. Domnívám se, že při posuzování potenciální odpovědnosti vlastníka lesa za újmu způsobenou uživateli je třeba důkladně posuzovat několik podstatných okolností. Především v jaké lokalitě došlo k události zakládající potenciální odpovědnost. Bude bezesporu rozdílné, zda by se jednalo kupříkladu o frekventovanou cyklostezku, či singletrack, nebo volný lesní porost mimo určité zájmové body, které jsou z obecně dostupných informací uživateli lesa navštěvovány např.: rozhledny, jeskyně atp. Dále, zda mohl mít uživatel pochybnosti o stavu lesa při vstupu do něj, tedy měly by být důsledně rozlišovány situace, kdy vlastník vstoupí do lesa, který je plný vývrátů, či spadáných větví nebo do lesa který pro běžného uživatele nejeví známky poškození.

Jsem přesvědčen, že po vlastníku lesa nelze spravedlivě požadovat, aby jeho prevenční povinnost byla generální a ve své podstatě bezbřehá. Situace, kdy by vlastník lesa odpovídal za zdravotní stav každého stromu a za případnou újmu uživateli tímto stromem způsobenou, se jeví jako absurdní a bezesporu by měla významný vliv na postoj vlastníků k rozšiřování obecného užívání do budoucna kupříkladu budování nových značených tras atp. Nicméně nelze nezmínit, že požadavky kladené na vlastníka lesa v souvislosti s péčí o les a jeho zdravotní stav zvláště v lokalitách hojně navštěvovaných uživateli se stupňují a je otázkou jakým směrem se bude vyvíjet judikatura s ohledem na novou soukromoprávní úpravu a bezesporu i s ohledem na současné množství uživatelů lesa.

¹⁶ ADAMOVÁ, Hana. Obecné užívání lesa a odpovědnost vlastníka lesa z pohledu rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a úpravy v novém občanskoprávním kodexu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, roč. 21, č. 4, s. 484-487.

¹⁷ Tamtéž s. 485

¹⁸ Tamtéž s. 486

Seznam použitých zdrojů**Monografie**

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 837 s.

FELTON, Vernon. Trail Solutions: IMBA's Guide to Building Sweet Singletrack. 1. vydání. Boulder: International Mountain Bicycling Association, 2004. 272 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. Právo životního prostředí, zvláštní část. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 621 s.

MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, 126 s.

HORNÍK, Pavel. *Stezky pro terénní cyklistiku v lokalitě Horečky – Trojanovice, Frenštát pod Radhoštěm*. Průvodní zpráva. Černá Voda: Rychlebské stezky o. s., 2013. 193 s.

Odborné časopisy

ADAMOVIČ, Hana. Obecné užívání lesa a odpovědnost vlastníka lesa z pohledu rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a úpravy v novém občanskoprávním kodexu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, roč. 21, č. 4, s. 484-487.

Sborníky

PAULDURA, Lukáš. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor sui generis In. Dny Práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009 s. 2128 – 2135.

Elektronické zdroje

Portál ministerstva zemědělství eAGRI.cz, sekce lesnictví [online]. eagri.cz, 15. 4. 2018 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/?fullArticle=1>. <http://www.obeccernavoda.cz/index.php?id=zobraz_dokumenty_slozky.php&cislo_id=24&dir_id=404>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3154/2011.

Komentáře

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 210, 304 s.

VOMÁČKA, Vojtěch. In. VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 696 s.

Klíčová slova: les, veřejné užívání, lesní zákon, vlastnické právo, přírodní statky

O autorovi:

Karel Huneš je doktorandem katedry správního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

PUBLIC USE OF THE FOREST

Summary

The subject of this article is a brief analysis of the legislation, or to what extent the institute of general forest use enshrined in the Forestry Act corresponds to today's legal conditions that arise in the public use of forest?

Public use is a traditional institute of administrative law whose roots date back to Roman law. Increasing people's interest in outdoor activities and increasing the availability of free time activities in nature raises the question of how far the possibility of using an unlimited circle of people to use forests, meadows, watercourses and areas, public spaces etc. Public use and its various legal aspects are thus still a topical issue. The current problem in the public use of these goods is the unclear conditions of public use. Forest is one of the basic and irreplaceable components of the environment, which fulfills both production and non-production functions, including recreational functions. The forest should therefore give people the opportunity to rest.

However, due to the growing interest in outdoor movement, there are currently frequent clashes between different groups of forest users, to which the legislation should respond.

Key words: Forest, public use, forest law, property right, natural estates



NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ A LIKVIDACE ČERNÝCH SKLÁDEK – – VYBRANÉ OTÁZKY

Mgr. Lenka Hlaváčová

1. Úvod

Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, stanoví, že „každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích.“

Výše uvedené ustanovení zakotvuje jednu z hlavních zásad ochrany životního prostředí, a to upřednostnění naturální restituace v případech ztrát na životním prostředí oproti jinému způsobu nápravy či finanční kompenzaci.¹ Tato zásada je úzce spjata s principem životního prostředí jako nejvyšší hodnoty, když obnovu původního stavu životního prostředí staví jako hlavní cíl, ke kterému je nutno směřovat, kdežto ostatní formy nápravy chápe až jako druhotné.

Jedním z hlavních nástrojů realizace této zásady je ukládání nápravných opatření, prostřednictvím kterých mohou příslušné správní orgány závazně uložit odpovědné osobě, aby odstranila škody, které na životním prostředí způsobilá.

Do přijetí zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy (dále jen „ZPEÚ“), který nabyl účinnosti dne 17. 8. 2008, neobsahoval český právní řád definici nápravného opatření. Nápravné opatření tak bylo poprvé definováno až zmiňovaným zákonem, který je vymezuje následovně: „opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí.“² Tuto definici a následně i právní úpravu nápravných opatření ovšem nelze vztáhnout na celou oblast ochrany životního prostředí,³ nýbrž pouze na oblasti pokryté pojmem ekologická újma ve smyslu tohoto zákona, tedy na újmu na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích, na vodě a půdě, ale nikoliv již třeba na újmu ve vztahu k ovzduší atd.,⁴ a to navíc pouze za předpokladu, že se

¹ BAHÝLOVÁ, Lenka: Nápravná opatření v právu životního prostředí, COFOLA 2010: the Conference Proceedings, Brno: Masarykova Univerzita, 2010.

² Ustanovení § 2 písm. k) zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy.

³ DERLICH, Stanislav: Nápravná opatření v ochraně životního prostředí, disertační práce, červenec 2011.

⁴ Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy.

jedná o újmu způsobenou provozní činností uvedenou v příloze č. 1 ZPEÚ (mimo jiné provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podléhajících souhlasu podle zvláštního právního předpisu) nebo újmu splňující jiné přesně vymezené předpoklady.⁵

Obecnou právní úpravu samotného ukládání nápravných opatření v českém právním řádu dodnes nenalezeme, a to ani na obecné správní úrovni, ani na úseku práva životního prostředí.⁶ Na výše citované ustanovení zákona o životním prostředí tak na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí přímo navazují speciální zákony, které s větší či menší podrobností stanovují podmínky, za kterých je možné nápravná opatření na daném úseku ochrany životního prostředí uložit a způsob, jakým mají být ukládána a prováděna.⁷

Na tomto místě je nutné přitom podotknout, že ač pod pojem ekologická újma dle § 2 písm. a) ZPEÚ spadá velká šíře případů újmy na životním prostředí a ZPEÚ by tak mohl mít značný jednotící potenciál alespoň ve výše uvedených oblastech, v praxi podle tohoto zákona nebývá příslušnými orgány postupováno,⁸ ale tyto nadále aplikují úpravu obsaženou v jednotlivých složkových předpisech, která je poměrně různorodá a postup orgánů se tak na jednotlivých úsecích práva životního prostředí i nadále značně liší.

Mezi zákony obsahující vlastní úpravu nápravných opatření patří i zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“), který svěřuje vícero orgánům vykonávajícím veřejnou správu na úseku nakládání s odpady pravomoc ukládat nápravná opatření.⁹

⁵ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy, stanovuje, že tento zákon se vztahuje na ekologickou újmu nebo bezprostřední hrozbu jejího vzniku, jsou-li způsobeny a) provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu, nebo b) provozní činností neuvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu, za předpokladů stanovených v § 5 odst. 2. Podle § 5 odst. 2 je pak předpokladem a) vznik nebo bezprostřední hrozba ekologické újmy na chráněném druhu volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo na přírodním stanovišti, b) výkon provozní činnosti neuvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu v rozporu s právními předpisy a c) příčinná souvislost mezi provozní činností provozovatele, která je vykonávána v rozporu s právními předpisy, a vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy uvedené v písmenu a).

⁶ K tomu srov.: JANCÁŘOVÁ, Ilona: *Opatření k nápravě v právu životního prostředí*, Právní rozhledy, 16/2010, s. 575.

⁷ Speciální úpravu nápravných opatření obsahují např. tyto právní předpisy: zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, lesní zákon, zákon o ekologické újmě, zákon o integrované prevenci, zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, etc.).

⁸ STEJSKAL, Vojtěch: *Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva*, České právo životního prostředí, 2/2017, str. 7.

⁹ Nápravná opatření mohou za stanovených podmínek uložit Ministerstvo životního prostředí (§ 72 odst. 1 písm. v zákona o odpadech), ČIŽP (§ 76 odst. 1 písm. c zákona o odpadech), celní orgány (§ 77 odst. 1 písm. d zákona o odpadech), obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 79 odst. 1 písm. i zákona o odpadech), obecní úřady a újezdní úřady (§ 80 odst. 1 písm. b zákona o odpadech).

Tento článek je věnován právě úpravě nápravných opatření ukládaných na základě zákona o odpadech, a to konkrétně problematice **ukládání nápravných opatření za účelem odstranění černých skládek, jejichž původce je znám, a možnosti účasti vlastníků postižených pozemků, kteří sami černou skládku nezaložili, a dalších osob z řad veřejnosti na těchto řízeních**. Realizace nápravných opatření totiž i v situacích, kdy jsou příslušným orgánům známy osoby odpovědné za uložené odpady, mnohdy přes silná rizika plynoucí pro životní prostředí z černých skládek, pokulhává a vede tak k situaci, kdy řada černých skládek zůstává v krajině neřešena. Cílem článku je proto doplnit dosavadní publikace vztahující se k tématu černých skládek, které obecně (a zřejmě správně) jako hlavní problém vymezují častou nemožnost identifikovat původce skládky,¹⁰ a upozornit na skutečnost, že ani znalost původce v mnoha případech nemusí vést k úspěšnému uložení nápravných opatření. Zvláštní pozornost je pak věnována doposud opomíjenému aspektu faktického vyloučení vlastníků pozemků, jakož i dotčené veřejnosti obecně, z těchto řízení, a možnostem změny tohoto přístupu s ohledem na nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II.ÚS 1685/17, ze dne 18. 12. 2018.

2. Problematika „černých skládek“ obecně

Pojmem „černá skládka“ se obecně rozumí místo či zařízení, kde dochází k ukládání odpadů, ačkoliv k tomu není určeno, osobami, které k takové činnosti nedisponují platným povolením vyžadovaným příslušnými právními předpisy.¹¹

Ač existence černých skládek představuje závažný problém z pohledu ochrany životního prostředí a mnohdy bývá spojena i s dalšími škodlivými jevy jako např. s únikem chemických látek, znečištěním podzemních vod, kontaminací půdy atd., právní úprava aplikovatelná na problematiku černých skládek je v současné době stížena vícero nedostatky, které znesnadňují jejich úspěšnou likvidaci a navrácení postiženého místa do původního stavu. Výsledkem výše uvedeného je pak stav, kdy řada černých skládek nacházejících se na území České republiky zůstává neodstraněna.

¹⁰ Např. BAHÝL, Jan, BAHÝLOVÁ, Lenka: *Delikt ní odpovědnost na úseku skládkování odpadů a řešení následků „živelného“ skládkování*, Právní rádce [online]. [Cit. 30. 6. 2017] dostupné zde: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-41717580-delikt-ni-odpovednost-na-useku-skladkovani-odpadu-a-reseni-nasledku-zivelneho-skladkovani>.

PILÁTOVÁ, Radka: *Vybrané právní problémy odpadového hospodářství v České republice očima právníka České inspekce životního prostředí, rigorózní práce*, 2010/2011.

¹¹ K tomu srov.: BAHÝL, Jan, BAHÝLOVÁ, Lenka: *Delikt ní odpovědnost na úseku skládkování odpadů a řešení následků „živelného“ skládkování*, Právní rádce [online]. [Cit. 30. 6. 2017] dostupné zde: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-41717580-delikt-ni-odpovednost-na-useku-skladkovani-odpadu-a-reseni-nasledku-zivelneho-skladkovani>.

Hojně diskutovaným tématem je v tomto ohledu, jak již bylo zmíněno výše, faktická obtížnost až nemožnost v mnoha případech identifikovat osobu odpovědnou za návoz odpadu ve spojení s absencí náhradní osoby, která by byla za odstranění černé skládky v případě nenalezení osoby, která návoz provedla, odpovědná.¹² Toto téma je přitom často dáváno do souvislosti s vypuštěním subsidiární odpovědnosti vlastníka pozemku za černou skládku nacházející se na jeho pozemku, která byla zakotvena v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, předcházejícím aktuálně platnému zákonu o odpadech, který přechod povinnosti zajistit zneškodnění odpadu na vlastníka nemovitosti již neobsahuje.¹³

Cílem tohoto článku je ovšem upozornit, že ani stav, kdy osoba odpovědná za černou skládku je příslušným orgánům známá, není zárukou toho, že černá skládka bude odstraněna, resp. že bude této odpovědné osobě uloženo nápravné opatření směřující k odstranění černé skládky. Ač totiž znalost osoby odpovědné za návoz odpadu je významným předpokladem směřujícím k úspěšnému odstranění černé skládky, aktuálně platná právní úprava skýtá ještě řadu dalších „zádrhelů“, které mohou ve svém důsledku vést k tomu, že k nařízení nápravných opatření spočívajících v uložení povinnosti černou skládku odstranit nedojde, natož aby bylo následně i fakticky vykonáno.

3. Právní úprava odstraňování černých skládek v zákoně o odpadech

Právní úprava odstraňování černých skládek je v zákoně o odpadech zakotvena v části vymezující pravomoci jednotlivých orgánů dle tohoto zákona, a to konkrétně pravomoc projednat protiprávní jednání zakládající odpovědnost za správný delikt, jehož důsledkem je vznik černé skládky.

Tento postup je vzhledem ke skutečnosti, že pravomoci na tomto úseku nejsou svěřeny jedinému, ale vícero orgánům, poněkud na újmu přehlednosti úpravy.

¹² PILÁTOVÁ, Radka: *Vybrané právní problémy odpadového hospodářství v České republice očima právníka České inspekce životního prostředí, rigorózní práce*, 2010/2011.

¹³ Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, § 3 odst. 7: „Nepodaří-li se příslušnému okresnímu úřadu v řízení o odstranění protiprávního stavu (§ 26 odst. 1 písm. d)) podle tohoto zákona zjistit právnickou nebo fyzickou osobu, která odpad umístila na nemovitost, která není určena k ukládání odpadů, přechází povinnost zajistit zneškodnění odpadu na vlastníka nemovitosti, na níž je odpad umístěn, a to na jeho vlastní náklady.“

Navrácení subsidiární odpovědnosti vlastníka pozemku je již delší dobu předmětem diskuzí v souvislosti se záměrem přijetí nového zákona o odpadech, který by měl stávající zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, nahradit. Tato otázka, ač jistě zajímavá, ovšem není předmětem tohoto článku.

Pro úplnost je nutné upozornit, že v některých případech může být odpovědnost vlastníka založena i na základě § 66d odst. 1 písm. b) a c) a odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle kterých se osoba dopustí přestupku tím, že neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce, nebo tím, že naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo.

Pravomoc k ukládání nápravných opatření k odstranění černých skládek tak můžeme nalézt jednak v ustanoveních vymezujících pravomoci obecních/újezdních úřadů co do protiprávního jednání fyzických osob a dále v ustanoveních vymezujících pravomoci České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) co do protiprávního jednání osob právnických či osob fyzických podnikajících. Samotná konstrukce ukládání nápravných opatření je ovšem v obou případech v zásadě shodná.

3.1 Rozdělení působnosti

Jak bylo uvedeno výše, pravomoc k řešení černých skládek a ukládání nápravných opatření je rozdělena mezi obecní/újezdní úřady a ČIŽP, a to podle toho, zda odpovědnost za černou skládku, resp. protiprávní jednání vedoucí k jejímu vzniku, nese (i) fyzická osoba – obecní/újezdní úřad nebo (ii) osoba právnická či osoba fyzická podnikající - ČIŽP. Důvodem tohoto rozdělení je zřejmě odlišná obvyklá povaha jednání vedoucího k vzniku černé skládky a odlišný obvyklý rozsah závadné činnosti ve vymezených případech. To lze mimo jiné dovodit i ze samotné zákonné úpravy, a to konkrétně vymezení protiprávního jednání daných osob vedoucího k vzniku černé skládky, které zakládá jejich právní odpovědnost na straně jedné a pravomoc příslušných orgánů k uložení odpovědné osobě (mimo jiné) povinnosti přijetí nápravných opatření na straně druhé.

Právní úprava odstraňování černých skládek, za něž nese odpovědnost fyzická osoba, je obsažena v § 80 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, který stanovuje, že obecní/újezdní úřad: „*projednává přestupek fyzické osoby podle § 69, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.*“ Ustanovení § 69 zákona o odpadech přitom za přestupek prohlašuje mimo jiné jednání fyzické osoby, která neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpady mimo vyhrazená místa, soustřeďuje odpad nebo s ním jinak nakládá na místech nebo v objektech, které nejsou podle tohoto zákona zařízeními určenými k nakládání s odpady nebo tato místa či objekty za účelem soustřeďování nebo jiného nakládání s odpady pronajímá jiné osobě.

Právní úprava odstraňování černých skládek provozovaných právnickými osobami a podnikajícími fyzickými osobami je pak obsažena v § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, který uvádí, že ČIŽP „*projednává přestupky podle § 66 odst. 2 až 5 a 7, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.*“ Citované ustanovení tak svěřuje ČIŽP pravomoc uložit nápravná opatření v případech přestupku právnických osob nebo fyzických osob podnikajících dle § 66 odst. 2 až 5 a 7, tedy mimo jiné v případech, kdy tato osoba: provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním

řádem zařízení, provozuje zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení, nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

Z výše uvedeného je zřejmé, že jednání odpovědných osob opravňující příslušný orgán k uložení nápravných opatření, je vymezeno jinak v případě fyzických osob a jinak v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob. Jak bylo uvedeno výše, důvodem je zejména skutečnost, že protiprávní jednání obvykle mívá v případech obou těchto druhů subjektů jinou podobu a rozsah, což si autorka pro lepší představu dovoluje dále uvést na příkladu.

Typické jednání fyzické osoby, jehož důsledkem je vznik černé skládky, je poměrně lehké představitelné. Jedná se o obvyklý případ toho, kdy se daná osoba zbavuje svého odpadu pocházejícího z jiné, než podnikatelské činnosti, tedy zejména odpadu z domácnosti atd., odložením na místa, která k tomu nejsou určena, tedy na příklad do volné krajiny. Takto vzniklé černé skládky bývají obvykle menšího rozsahu a často vznikají živelně za „přispění“ vícero na sobě nezávislých subjektů. V těchto případech rovněž příslušné úřady nejčastěji naráží na zmiňovaný problém obtížnosti až nemožnosti zjištění odpovědného subjektu.

I jednání právnických osob/fyzických osob podnikajících může mít výše uvedený charakter, tedy spočívat ve zbavování se odpadu souvisejícího s jejich činností, včetně činnosti podnikatelské, odkládáním na místa, která k tomu nejsou určena, včetně volné krajiny. Je ovšem nutné zahrnout i další případy, které u jednání fyzických osob nepodnikatelského charakteru nenalezneme, jako například zastřený provoz zařízení k nakládání s odpady, v rámci kterého dochází k neoprávněnému skládkování odpadů, ač jeho provozovatel ho oficiálně prohlašuje za zařízení sloužící k jiným činnostem. Takovýmto jednáním přitom mohou vzniknout černé skládky nebývalých rozměrů, které u „běžných“ černých skládek vznikajících živelnou činností fyzických osob v zásadě nenalezneme.¹⁴

Černé skládky vzniklé činností právnických osob/podnikajících fyzických osob mohou nabývat s ohledem na charakter svého vzniku daleko větších rozměrů a s ohledem na povahu dané podnikatelské či jiné činnosti mohou i častěji zahrnovat více rizikové druhy odpadů, než v případě skládek vzniklých činností fyzických osob mimo jejich podnikatelské aktivity. Z tohoto důvodu se jeví jako pochopitelné rozdělení působnosti v oblasti černých skládek mezi obecní/újezdní úřady a ČIŽP, kdy řešení skládek vzniklých činností právnických osob/podnika-

¹⁴ Jako příklad takového provozu je možné užít nedávné případy v okolí Prahy (např. skládka v Chrástanech u Prahy, aj.).

jících fyzických osob, které mohou potencionálně nabývat větších rozměrů a zahrnovat i více rizikové složky odpadů, je svěřeno ČIŽP jako odbornému orgánu na úseku ochrany životního prostředí. Na druhou stranu ale u skládek vzniklých výše popsaným způsobem, tedy zastřenou činností právnických osob/fyzických osob podnikajících, bývá původce, poté, co je zařízení označeno za neoprávněný („skrytý“) provoz černé skládky, poměrně snadno identifikovatelný. Obvyklý problém spojený s řešením černých skládek, tedy identifikace odpovědného subjektu, tak v takovýchto případech často odpadá.

Obtíže spojené s řešením černé skládky, jejíž původce není znám, byly předmětem již vícero odborných článků. Cílem tohoto článku je ovšem, jak již bylo uvedeno výše, upozornit, že ani znalost původce černé skládky ještě nemusí vést k úspěšnému uložení nápravného opatření, a to nejenom z důvodu praktického rázu, tedy z důvodu, že černé skládky vzniklé výše popsaným způsobem mohou být natolik rozsáhlé, že jejich odstranění z praktického hlediska v zásadě není možné a odpovědné subjekty k němu obvykle ani nemají dostatek finančních prostředků, ale i z důvodů majících svůj původ v samotné právní úpravě ukládání nápravných opatření.

3.2 Právní konstrukce ukládání nápravných opatření

Ač je, jak bylo blíže popsáno výše, jednání odpovědných osob vedoucí k vzniku černé skládky v případě fyzických osob a právnických osob/podnikajících fyzických osob upraveno rozdílně, samotná konstrukce ukládání nápravných opatření je v obou případech shodná: *příslušný orgán projednává přestupek dle § x; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.*

Obě ustanovení shodně odkazují na projednání přestupku dle příslušných ustanovení, jejichž součástí, jak je ostatně obvyklé, je i stanovení horní hranice sazby pokuty za spáchání přestupku, a následně zakotvují možnost současně uložit nápravná opatření.

Konstrukce ustanovení, krátké jak toto ustanovení může být (a možná právě proto), skrývá hned několik problémů.

a) Upřednostnění sankčního postihu před nápravou

Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě černých skládek (jakož i jiných přestupků na úseku nakládání s odpady) právní úprava primárně počítá s projednáním přestupku odpovědné osoby, kdežto uložení opatření k zjednání nápravy zakotvuje spíše jako „doplňkové a volitelné“. Tento přístup je evidentně v rozporu s v úvodu zmiňovanou zásadou preference naturální restituce a principu životního prostředí jako nejvyšší hodnoty, k jehož ochraně, a pokud již dojde k poškození, tak k obnově, má právní úprava primárně směřovat.

Je nutné připustit, že právní úprava ukládání nápravných opatření dle zákona o odpadech doznala v tomto ohledu k 1. 7. 2017 určitých zlepšení, a to v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona o přestupcích, č. 250/2016 Sb. (dále jen „přestupkový zákon“), kterým, vedle obecně více známého sjednocení terminologie správních deliktů fyzických osob a právnických osob/podnikajících fyzických osob pod jediný pojem „přestupek“, došlo i ke změně konstrukce rozebíraného ustanovení.¹⁵ Znění zákona o odpadech platné do 30. 6. 2017 uvádělo, že obecní/újezdni úřad: „ukládá fyzickým osobám pokuty za přestupek uvedený v § 69; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím“ a ČIŽP: „ukládá právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.“ Zatímco současná konstrukce tedy podmiňuje uložení nápravných opatření *projednáním přestupku*, úprava platná do 1. 7. 2017 vyžadovala i konkrétní výsledek tohoto projednání, a to *uložení pokuty*. Tato skutečnost byla předmětem časté kritiky s ohledem na riziko, že uložení pokuty mnohdy mohlo dojít k odčerpání finančních prostředků odpovědné osoby, které po jejím zaplacení již nemusely zbyť finanční prostředky na provedení samotných nápravných opatření.¹⁶ Nezřídka se přitom stává, že jako osoby odpovědné za provoz černých skládek figurují osoby s nedostatečnými finančními prostředky či osoby přímo insolventní.¹⁷

Toto riziko je potencionálně přítomno i nadále, když zákonodárce nezakotvil nic, co by takovýto postup příslušných orgánů vylučovalo, ani ho neoznačil jako nežádoucí. Nicméně je příslušným úřadům dána alespoň možnost (když už ne povinnost) postupovat způsobem, aby k takovým důsledkům nedošlo. Oproti dřívější úpravě totiž dochází k rozšíření případů, kdy lze uložit nápravné opatření, i na další způsoby projednání přestupku. Úřadům je tak například dána, samozřejmě za předpokladu splnění stanovených podmínek, možnost upustit od uložení správního trestu (tzn. např. i pokuty, která by vedla k odčerpání prostředků) a zároveň uložit nápravné opatření k odstranění vzniklé škody, resp. újmy na životním prostředí, takže finanční prostředky odpovědné osoby mohou rovnou být užity k nápravě vzniklé újmy.

Výše uvedené lze bezesporu hodnotit jako pozitivní krok. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry se tato změna reálně promítne do postupů příslušných orgánů, tedy

¹⁵ K změně zákona o odpadech konkrétně došlo zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, část stopatnáctá.

¹⁶ Např: Odpady Online. *Nápravná opatření a pokuty* [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde: <http://odpady-online.cz/napravna-opatreni-a-pokuty/>

¹⁷ PILÁTOVÁ, Radka: *Vybrané právní problémy odpadového hospodářství v České republice očima právníka České inspekce životního prostředí, rigorózní práce*, 2010/2011, str. 149.

zda změna rozebíraného ustanovení, která potencionálně dává příslušným orgánům větší možnosti při řešení černých skládek, povede i ke změně dosavadní praxe.

Citovaná právní úprava nadále primárně cílí na potrestání a nápravu pachatele, kdežto samotnou nápravu závadného stavu, která by s ohledem na principy práva životního prostředí měla stát v popředí, ponechává na úvaze příslušného orgánu. Při rešerši odborných článků se přitom autorce nepodařilo najít jediný článek, který by novelizaci příslušného ustanovení zákona o odpadech v souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona vnímal jinak, než jako formální změnu způsobenou výše zmiňovaným sjednocením terminologie.¹⁸ Důvodová zpráva zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, kterou došlo i k zmiňované změně ustanovení zákona o odpadech, pak k této otázce mlčí.¹⁹ Autorkou aplikovaný výklad, že nová právní úprava teoreticky umožňuje přistoupit k uložení nápravných opatření i v případě upuštění od potrestání, navíc nevyplývá z příslušných ustanovení výslovně, ač ho bezpochyby umožňuje.

Projednání přestupku, v jehož důsledku došlo ke vzniku černé skládky, a které je předpokladem uložení nápravného opatření, se řídí přestupkovým zákonem, který pojem *nápravných opatření* nezná, což je logický důsledek toho, že cílí na úpravu projednání přestupků napříč celým právním řádem a nemůže tedy počítat se specifiky veškerých jím pokrytých oblastí, tedy ani specifiky přestupků v oblasti nakládání s odpady. Ustanovení § 42 a 43 přestupkového zákona (podmíněně) upuštění od potrestání umožňuje v případech:

- „*jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (dále jen „škodá“), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Při podmíněném upuštění od uložení správního trestu se pachatelé uloží, aby ve lhůtě stanovené správním orgánem nahradil škodu, kterou přestupkem způsobil, nebo aby vydal bezdůvodně obohacení získané přestupkem*“ (podmínky podmíněného upuštění od potrestání)

¹⁸ Odborná literatura ovšem samozřejmě neopomněla bez povšimnutí jiné důsledky přijetí nového přestupkového zákona. K tomu viz např: FABŠÍKOVÁ, Tereza: *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*, České právo životního prostředí, 3/2017, str. 15.

¹⁹ Důvodová zpráva k změně zákona o odpadech uvádí pouze jediné, a to: Převádí se skutková podstata proti veřejnému pořádku upravená v § 47 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Horní hranice sazby pokuty zůstává ve vztahu k dosavadní právní úpravě zachována, a to ve výši 50 000 Kč. Zmiňované ustanovení se vztahovalo na případy, kdy někdo: „neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa.“

- „jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě“ (podmínky upuštění od potrestání).

Je zřejmé, že právní úprava upuštění od potrestání je navázána spíše na otázku nápravy pachatele, než nápravy způsobené újmy. Primárním principem, kterým se řídí, je pak princip subsidiarity správně-trestní represe, nikoliv princip preference naturální restituce. Rozdílnost cílů, které úprava upuštění od potrestání sleduje, logicky způsobuje i to, že neodpovídá přesně potřebám ochrany životního prostředí. Podmínky upuštění od potrestání, tzn. náprava pachatele, tak nemusí být dány vždy, kdy by to bylo v zájmu odstranění újmy na životním prostředí na místě. Uložení povinnosti k náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení spolu s podmíněným upuštěním od potrestání pak terminologicky rovněž příliš neodpovídá uložení nápravných opatření.

Teoretické otevření této cesty se tak, alespoň z vnějšího pohledu, zdá spíše jako „šťastný vedlejší produkt“ změny terminologie, než záměr zákonodárce, a je otázkou, zda příslušné orgány budou této cesty využívat.

Další otázkou je, zda nová formulace umožní uložení nápravných opatření i v případě, kdy dojde k zastavení řízení o přestupku z důvodu promlčení, tedy zda taková forma *projednání přestupku*, které ovšem nepovede k odsouzení za přestupek, bude z hlediska citovaných ustanovení dostačující. Pokud řízení o přestupku nebude pro promlčení ani zahájeno, pak zcela jistě nikoli. Tato skutečnost je přitom nositelem dalších potencionálních problémů. Pokud totiž ve lhůtě 1 roku (3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč) nebude řízení o přestupku zahájeno a přestupek alespoň částečně projednán, bude automaticky vyloučena i možnost uložit pachateli nápravná opatření a důsledky jeho jednání tak zůstanou postupy obsaženými v zákoně o odpadech neřešeny. Zda toto bude platit i pro případy zastavení správního řízení pro promlčení, ke kterému dojde v průběhu řízení, a přestupek tedy bude alespoň částečně projednán, není možné v tuto chvíli odhadovat. V každém případě je ovšem zřejmé, že uložení nápravného opatření nebude v důsledku jeho podmínění projednáním přestupku možné ve všech případech, kdy by to bylo vhodné. Tento stav nelze prohlásit za souladný se zájmy ochrany životního prostředí.

Ač je tedy změna formulace ustanovení řešených tímto článkem způsobila přínést jistá zlepšení, rozhodně jí nelze chápat jako dostačující. Podmínění uložení nápravných opatření projednáním přestupku je proto nadále značně problematické.

Je zřejmé, že cílem dané právní úpravy by primárně mělo být zajistit nápravu závadného stavu formou uložení nápravných opatření, a až následně se zaměřovat

na potrestání pachatele.²⁰ Uložení nápravných opatření přitom s ohledem na jejich vysokou finanční nákladnost může mít obdobné preventivní (resp. odstrašující) a sankční účinky jako uložení pokuty samé. Případným zařazením projednání věci z hlediska sankčního až za nápravná opatření by navíc tento institut neztratil na své prevenční funkci, jelikož hrozba pokuty by byla nadále přítomna, pouze by se její uložení a realizace z časového hlediska posunuly vedle nebo za nápravná opatření.

Z tohoto důvodu by bylo vhodné stávající úpravu nahradit ustanovením, které by nápravná opatření nezakotvovalo jako pouhý fakultativní doplněk projednání přestupku, ale které by naopak jejich uložení stanovovalo obligatorně s tím, že od uložení nápravných opatření by bylo možno upustit pouze v odůvodněných případech hodných zvláštního zřetele.

b. Nejasnost úpravy

Ač jsou ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) a § 80 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech velice krátká, jejich problematická formulace otvírá prostor k řadě otázek ohledně jejich výkladu.

Za nejvíce problematický lze považovat požadavek, aby nápravná opatření byla uložena *současně*, ovšem zároveň *samostatným rozhodnutím*.

Ohledně slova *současně* je nejprve nutno se ptát, zda zákonodárce tímto požadavkem cílil na věcné hledisko, tedy na to, aby nápravné opatření bylo ukládáno pouze, pokud dojde k projednání přestupku, či na hledisko časové, tedy aby nápravné opatření bylo ukládáno ve stejném okamžiku, kdy dochází k projednávání přestupku nebo dokonce v stejný okamžik, kdy dojde k rozhodnutí o přestupku.

V rámci dosavadní rozhodovací činnosti příslušných úřadů lze pozorovat uplatnění spíše prvního zmiňovaného hlediska – hlediska věcného, přičemž tento přístup nedoznal změny ani v souvislosti s výše zmiňovanou novelou zákona o odpadech. Příslušné úřady, jak bylo ostatně již naznačeno výše, v řízeních vedených podle původního znění zákona podmiňovaly rozhodnutí o nápravných opatřeních vydáním rozhodnutí o pokutě²¹. V řízeních vedených již podle nové úpravy v tomto přístupu příslušné úřady pokračují a zaměřují se prvně na projednání přestupku, čímž podmiňují případné uložení nápravných opatření. O uložení nápravného opatření, pokud k němu přistoupí, přitom zpravidla rozhodují v rámci samostatného řízení navazujícího na řízení o přestupku.²²

²⁰ K tomu srov: HUMLÍČKOVÁ, Petra: *Odpovědnost, preventivní a nápravná opatření ve vztahu k ochraně přírody a krajiny*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2015.

²¹ Autorka se ve své vlastní praxi setkala i s podmíněním zahájením řízení o uložení nápravných opatření *pravomocným* rozhodnutím o pokutě.

²² Např: ČIŽP. *Provozovatel sběrný odpadů více než pětinašobně překročil její povolenou kapacitu*.

To ovšem neznamená, že by časové hledisko bylo z rozhodování ČIŽP zcela vyloučeno. Bylo by ostatně v rozporu s principem právní jistoty a zákazem dvojího trestání (ač z terminologického hlediska uložení nápravného opatření nelze řadit pod pojem trest), aby poté, co byla osobě odpovědné za černou skládku uložena za toto jednání pokuta, bylo po přílišné časové prodlevě zahájeno řízení o uložení nápravných opatření, a to v době, kdy by odpovědná osoba věc považovala již za vyřízenou.

V praxi lze pozorovat případy, kdy ČIŽP úmysl přistoupit k uložení nápravných opatření v určité formě avizuje již v rozhodnutí o pokutě a výši pokuty stanovuje právě s ohledem na očekávané uložení nápravných opatření. Není tomu tak ovšem vždy a právní úprava takové počínání výslovně neukládá. Je ovšem otázkou, zda již samotné zahájení řízení o uložení nápravných opatření v době, kdy již došlo k uložení pokuty (natož pravomocně), není možno chápat jako dvojí trestání a zásah do právní jistoty. Předcházením „překvapivosti“ tohoto postupu avizováním úmyslu uložit nápravné opatření již v rozhodnutí o pokutě ovšem na druhou stranu dochází k předjímání rozhodnutí o nápravných opatření v rámci řízení o přestupku, a to zvláště v případech, kdy je výše pokuty stanovována s ohledem na předpoklad uložení nápravných opatření (tzn. pokud by k uložení nápravného opatření nedošlo, byla by uložena pokuta zřejmě vyšší).

S výše uvedenými otázkami ohledně procesního provedení ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech bezprostředně souvisí další otázka, a to, zda povinnost rozhodnout o nápravných opatřeních samostatným rozhodnutím znamená, že o pokutě a nápravných opatřeních musí být vedena rovněž dvě samostatná řízení, či zda je možné obě rozhodnutí vydat v jednom řízení.

Pohledem na zaběhlou praxi ČIŽP je možné seznat, že tato zvolila formu dvou samostatných řízení.²³ Tento postup se ovšem jeví jako nevhodný, když o jednom skutku jsou vedena dvě samostatná řízení. S vedením dvou řízení jsou navíc spojeny právě výše uvedené problémy, kdy v rámci prvního z řízení je nutno již předjímat rozhodnutí v jiném řízení, či problematika *ne bis in idem* a další, jak bude zmíněno níže.

Jak je patrné z výše uvedeného, způsob, jakým je v zákoně zakotvena možnost ČIŽP ukládat nápravná opatření v souvislosti s černými skládkami, přináší více

tu. Dostal pokutu 500 tisíc korun [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde:<http://www.cizp.cz/Provozovatel-sberny-odpadu-vice-nez-petinasobne-prekrocil-jeji-povolenou-kapacitu-Dostal-pokutu-500-tisic-korun.html>.

²³ Např.: ČIŽP. Provozovatel sběrný odpadů více než pětinasobně překročil její povolenou kapacitu. Dostal pokutu 500 tisíc korun [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde:<http://www.cizp.cz/Provozovatel-sberny-odpadu-vice-nez-petinasobne-prekrocil-jeji-povolenou-kapacitu-Dostal-pokutu-500-tisic-korun.html>.

otázek než odpovědí. Mnohost možných způsobů výkladu přitom vede i k nejednotné praxi, což se zásadním způsobem dotýká předvídatelnosti postupu ČIŽP a právní jistoty osob, které mohou být jejím postupem ovlivněny na svých právech a oprávněných zájmech. Odstraňování černých skládek je přitom s ohledem na zájmy ochrany životního prostředí natolik významné, že by si bezesporu zasloužilo bližší úpravu postupu ukládání nápravných opatření směřujících k odstraňování černých skládek. V daném případě ovšem jediná bližší úprava, která je v zákoně o odpadech zakotvena, tedy rozhodnutí o uložení nápravných opatření *současně* s projednáním přestupku *samostatným rozhodnutím*, se jeví spíše na škodu. Z tohoto důvodu by bylo vhodné tuto úpravu nahradit novou podrobnější úpravou, která by zajistila efektivní ochranu životního prostředí před nebezpečím spojeným s černými skládkami, a ne naopak, aby jejich likvidaci komplikovala.

c. Dopad na účast dotčených osob a veřejnosti

Nedostatky právní úpravy, které jsou rozebírány výše, mohou mít i řadu dalších dopadů, které nemusí být na první pohled zřejmé. Takovým případem je i dopad na míru možné účasti dotčených osob a veřejnosti obecně na příslušných řízeních, o čemž článek pojednává blíže v následující části.

Účast veřejnosti

Právní úprava účasti veřejnosti utrpěla k 1. 1. 2018 silný zásah,²⁴ když v souvislosti s novelou stavebního zákona došlo i k novelizaci příslušných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), která vyloučila účast veřejnosti na řadě řízení významných z hlediska životního prostředí,²⁵ včetně řízení dle zákona o odpadech. Jelikož by ovšem tato novela měla být na základě návrhu podaného skupinou senátorů ještě podrobena ústavnímu přezkumu, věnuje se tato část článku pro případ úspěchu zmiňovaného návrhu alespoň krátce i právní úpravě v podobě před výše zmiňovanou novelou. Samotný zákon o odpadech totiž nedisponuje svojí vlastní úpravou účasti veřejnosti a v případě neúspěchu zmiňovaného návrhu by tak bylo možné otázku účasti veřejnosti na řízeních vedených dle zákona o odpadech, včetně řízení o uložení nápravných opatření dle zákona o odpadech, v zásadě zcela uzavřít s tím, že účast veřejnosti na nich není, až na záměry podléhající posouzení EIA, možná.

Jedním z nejčastěji užívaných předpisů v oblasti účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí byl do 31. 12. 2017 ZOPK, který za splnění podmínek stanovených v § 70 tohoto zákona umožňoval účast

²⁴ K tomu srov: *Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny*, České právo životního prostředí, 1/2017, str.10

²⁵ STEJSKAL, Vojtěch: *Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva*, České právo životního prostředí, 2/2017, str. 7.

spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny na řízeních, v nichž mohly být zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny. Nelze mít pochyb o tom, že řízení o uložení nápravných opatření k odstranění černé skládky může mít potencionálně velký dopad na ochranu přírody a krajiny. Spolky splňující stanovené podmínky se proto těchto řízení mohly do konce minulého roku účastnit. Zda budou moci i do budoucna je aktuálně v rukách Ústavního soudu ČR.

Pro úplnost je na tomto místě rovněž nutno upozornit, že v reakci na zahájení řízení podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU proti ČR z důvodu nesprávného provedení čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, byla dne 20. 3. 2019 přijata novela ZPEÚ, která nabyla účinnosti dne 1. 5. 2019, a která mezi osoby, které mohou podat žádost o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření, zahrnuje i právnické osoby soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí a jejichž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost.²⁶ Je nicméně otázkou, jaký dopad bude mít tato novela, když ZPEÚ i před jejím přijetím umožňoval podat žádost fyzickým a právnickým osobám, které jsou ekologickou újmu dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné, tedy v zásadě i spolkům, ale tato možnost nebyla příliš využívána. Jak bylo uvedeno výše, ZPEÚ není v praxi příliš využíván a jeho věcná působnost je omezená. Není v možnostech tohoto článku se blíže zabývat potencionálem, který tato novela přináší, a autorka proto zmiňovanou novelu uvádí pouze pro úplnost.

Účast vlastníků dotčených pozemků

Účast vlastníka pozemku na řízení o uložení nápravných opatření k odstranění černé skládky nacházející se na pozemku tohoto vlastníka je na první pohled logická a z příslušné právní úpravy, jak bude uvedeno níže, také vyplývá. Jak ale měla autorka příležitost seznat v rámci své praxe, i vlastníci, na jejichž pozemcích bez jejich zavinění došlo k vzniku černé skládky, mohou být z řízení o řešení tohoto protiprávního stavu vyloučeni. Proto se autorka postavením vlastníků dotčených pozemků, kteří zároveň nejsou původci černé skládky, v příslušných řízeních dle zákona o odpadech samostatně zabývá a zároveň z nich svým způsobem i pro účely tohoto článku tvoří vlastní kategorii veřejnosti, jejíž zapojení je o to potřebnější, o kolik byla novelou ZOPK širší veřejnost z řízení vyloučena.

Zákon o odpadech neobsahuje vlastní úpravu účastenství na řízeních podle tohoto zákona, která by byla s ohledem na černé skládky relevantní.²⁷ Z tohoto

²⁶ Ustanovení § 8 odst.2 písm. b) zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újme

²⁷ Zákon ojedinele upravuje některé otázky jako na příklad účast obce na řízení o vydání souhla-

důvodu se uplatní obecná úprava obsažená v § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), podle kterého je účastníkem řízení:

1. v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu (§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu);
2. v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (§ 27 odst. 1 písm. b) správního řádu);
3. **další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech** (§ 27 odst. 2 správního řádu);
4. osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 správního řádu).

Vlastníci pozemků, na kterých se nachází černá skládka, spadají pod třetí z výše uvedených okruhů účastníků, jelikož rozhodnutím o (ne)uložení nápravných opatření mohou bezesporu být dotčena jejich vlastnická práva. Právo vlastníků dotčených pozemků účastnit se řízení o uložení nápravných opatření tak vyplývá přímo ze správního řádu.

Omezení účasti

Jak je uvedeno výše, vlastníci dotčených pozemků jsou účastníky řízení o uložení nápravných opatření a do konce roku 2017 byli, a dá-li Ústavní soud nebo Parlament ČR i do budoucna budou, účastníky těchto řízení i příslušníci dotčené veřejnosti obecně.

V důsledku rozdělení řízení zabývajících se konkrétní černou skládkou na řízení o projednání přestupku a řízení o uložení nápravných opatření ve spojení s podmíněním uložení nápravných opatření projednáním přestupku může ovšem snadno nastat situace, kdy uložení nápravných opatření bude vyloučeno dříve, než o něm bude řízení vůbec zahájeno a s tím i jakákoliv účast těchto osob.

Jak bylo uvedeno výše, to, zda bude vedeno řízení o uložení nápravných opatření, záleží na tom, zda příslušné orgány přistoupí k projednání přestupku a na výsledku tohoto řízení.²⁸ Minimálně do konce roku 2018 se přitom uplatňoval výklad, který nepřiznával příslušníkům dotčené veřejnosti postavení účastníků řízení o přestupku. V tomto ohledu je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 311/2016 ze dne 28. 3. 2017, v rámci kterého Nejvyšší správní soud vyloučil účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny na řízení

su k provozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem (§14 odst.7). Žádné se ovšem netýká černých skládek.

²⁸ Termín „projednání přestupku“ samozřejmě připouští i výklad, že by uložení nápravných opatření bylo možné bez ohledu na výsledek řízení. Autorka nicméně uplatnění takového výkladu nevnímá jako pravděpodobné.

u uložení pokuty za správní delikt v oblasti ochrany přírody a krajiny s odůvodněním, že oblast správního trestání a rozhodování o vině a trestu nepředstavuje řízení, v rámci kterých může dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny jako jednoho z předpokladů účasti spolků na řízeních.²⁹

Stejnou argumentaci uplatňovaly i příslušné orgány s ohledem na řízení o přestupku spočívajícím v provozu černé skládky, a to nejenom s ohledem na dotčenou veřejnost, ale i vlastníky dotčených pozemků, na kterých skládka vznikla bez jejich vědomí, či dokonce v rozporu s jejich vůlí, a to s odůvodněním, že v rámci řízení o uložení pokuty nemůže dojít k dotčení jejich práv.

Změnu v tomto přístupu přitom nebyl způsobilý přinést ani nový přestupkový zákon. Podle § 68 přestupkového zákona je účastníkem řízení o přestupku obviněný, **poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.** V rámci řízení o přestupku spočívajícím v neoprávněném ukládání odpadů ovšem nárok na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení uplatnit nelze a nedochází ani k zabránění jakékoliv věci nebo náhradní hodnoty. Dotčení vlastníci, kteří by se v rámci běžného přestupkového řízení mohli účastnit v postavení osob poškozených, tak v daném případě tuto možnost nemají z důvodu, že příslušné úřady se při projednávání předmětného přestupku škodou ve smyslu soukromoprávním nezabývají. Fáze přestupkového řízení, ve kterých je běžně umožněna účast poškozených – v tomto případě vlastníků dotčených pozemků, tak v daném řízení dána není. Dotčená veřejnost obecně pak nespadá do žádné z výše uvedených kategorií. Spolky zabývající se ochranou životního prostředí ani vlastníci dotčené nemovitosti proto před ani po účinnosti nového přestupkového zákona výše uvedenou definici účastníků řízení v rámci řízení o přestupku nenaplnovali (a nenaplnují) a jejich účast na projednávání přestupku nebyla příslušnými úřady umožněna.

Výše uvedené následně mělo silné dopady na možnost účastnit se řízení o uložení nápravných opatření a jejich uložení v rámci řízení prosazovat. Jak bylo podrobně rozebráno výše, v případě řízení vztahujících se k černým skládkám je uložení nápravného opatření podmíněno projednáním přestupku. Těžko pak lze předpokládat, že by příslušné úřady přistoupily k uložení nápravného opatření, pokud v přestupkovém řízení nedospěly k závěru, že došlo ke spáchání přestupku. Dotčená veřejnost a vlastníci dotčených pozemků tak jsou vyloučeni z řízení, v rámci kterého je rozhodováno o předpokladu toho, aby bylo řízení o uložení

²⁹ STEJSKAL, Vojtěch: *Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava*, České právo životního prostředí, 1/2017, str. 110.

nápravného opatření vůbec vedeno. V důsledku toho se tak může stát, že řízení o uložení nápravného opatření nebude z důvodu negativního výsledku řízení, na němž nebyla účast dotčené veřejnosti a vlastníků umožněna, vůbec vedeno a dotčení vlastníci a veřejnost tak nebudou mít na čem se účastnit.

Tento důsledek je silným zásahem do práva veřejnosti a dotčených vlastníků účastnit se řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí či zájmy daných vlastníků. Nejedná se přitom o žádný teoretický konstrukt. S uvedeným příkladem se autorka již v rámci své praxe setkala, a to v případě vlastníků pozemků dotčených černou skládkou právě na jejich pozemcích, kteří nebyli připuštěni do řízení o přestupku a zcela bezmocně tak čekali na jeho výsledky bez možnosti seznámit se s průběhem řízení a použitou dokumentací, natož průběh řízení jakkoliv ovlivnit. Výsledek řízení přitom pro ně byl stěžejní s ohledem na to, zda příslušný úřad vůbec zahájí řízení o uložení nápravných opatření odpovědné osobě. Tento stav jistě nelze chápat jako souladný s obecnými zásadami účastenství na řízení.

Částečnou změnu v tomto dle názoru autorky nežádoucím stavu je způsobilý přinejmenším nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II.ÚS 1685/17, ze dne 18. 12. 2018, který podrobil přezkumu výše zmiňovaný rozsudek Nejvyšší správní soud č.j. 7 As 311/2016 ze dne 28. 3. 2017, a ačkoliv s ohledem na zásadu sebeomezení a minimalizace zásahů nepřistoupil k jeho zrušení, vyvrátil důvody, které Nejvyšší správní soud vedly k vyloučení možnosti účasti spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny na přestupkových řízeních a naopak uvedl, že těmto by měla být za splnění stanovených podmínek účast umožněna.

Ač se Ústavní soud v uvedeném nálezu zabýval primárně úpravou ZOPK, jeho závěry lze dle názoru autorky vztáhnout i na úpravu zákona o odpadech. Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu mimo jiné upozorňuje na § 86 ZOPK, na jehož základě orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí, kterým se ukládají opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny. Ústavní soud přitom upozorňuje, že uvedené rozhodnutí lze vydat pouze v případě, kdy k poškození, zničení či nedovolené změně části přírody došlo protiprávním jednáním. V řízení o přestupku přitom dle Ústavního soudu dochází k prvnímu posouzení toho, zda je činnost, která je předmětem tohoto řízení, protiprávní či nikoliv. Výsledek řízení o přestupku a v jeho rámci posouzení toho, zda činnost, které se osoba, proti které je řízení vedeno, dopustila je protiprávní, tak má dle Ústavního soudu přímý dopad na to, zda se bude toto jednání ze strany odpovědné osoby v budoucnu opakovat. Současně do značné míry předurčuje, resp. má přímý dopad na to, zda bude v navazujícím správním řízení uložena povinnost navrátit zasaženou přírodu do původního stavu. Ústavní soud ve světle shora uvedeného dospěl k závěru, že právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK umožňuje výklad,

podle kterého je řízení o správních deliktech řízením, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK.³⁰

Obdobné závěry lze dle názoru autorky aplikovat i v případě řízení o přestupku v souvislosti s černými skládkami. Závěr o protiprávnosti jednání odpovědné osoby je i v případě černých skládek způsobilý předurčit, zda bude odpovědná osoba v jednání pokračovat či ho opakovat. Zejména ovšem výsledek řízení o přestupku předurčuje to, zda bude moci být vedeno řízení o uložení nápravných opatření. Jedná se tak bezesporu o řízení, které může mít významný dopad na zájmy dotčených vlastníků či dotčené veřejnosti. Měla by jim proto být na těchto řízeních umožněna účast.

Zda příslušné orgány na základě výše zmiňovaného nálezu Ústavního soudu přehodnotí svůj přístup a umožní dotčeným vlastníkům (a pro případ zrušení výše zmiňované novely ZOPK i dotčené veřejnosti) účast na řízeních o přestupku spočívajícím v provozu černé skládky nicméně ukáže až čas.

d. Shrnutí nedostatků právní konstrukce

Z výše uvedeného je patrné, že stávající úprava ukládání nápravných opatření dle zákona o odpadech trpí celou řadou nedostatků, a to jak na úrovni principiální, v rámci které zjevně není v souladu se zásadou preference naturální restituce, tak s ohledem na úroveň procesní, kdy její strohá konstrukce zakládá více otázek než odpovědí, což se negativně odráží na jednotnosti postupů příslušných orgánů a právní jistotě dotčených osob.

Nepovšimnuty pak nemohou zůstat ani další negativní důsledky úpravy, ze kterých autorka vybrala dopad na možnost efektivní účasti dotčených vlastníků a veřejnosti na řízeních o uložení nápravných opatření. Dosavadní výklad příslušných ustanovení (resp. výklad užívaný do konce roku 2018) vylučovat dotčenou veřejnost a vlastníky z řízení o přestupku, ačkoliv na jeho výsledku záleží, zda bude možné přistoupit k uložení nápravných opatření, a výsledek přestupkového řízení tak má přímý dopad na zájmy dotčených vlastníků a veřejnosti. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II.ÚS 1685/17, by v tomto ohledu měl přinést určité zlepšení, nikoliv ovšem s ohledem na případy, kdy řízení o přestupku nebude zahájeno vůbec.

Dle názoru autorky je tak nezbytné změnit celou konstrukci ukládání nápravných opatření dle zákona o odpadech. Zájem na odstranění dopadů černých skládek je natolik významný, že by mu měla být věnována samostatná úprava nezávislá na správním potrestání odpovědné osoby.

³⁰ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II.ÚS 1685/17, ze dne 18. 12. 2018, části 32-34.

4. Právní úprava odstraňování černých skládek v jiných právních předpisech

Právní úprava černých skládek je velice komplikovaná a do značné míry roztržštěná. Nelze tak rozhodně tvrdit, že by zákon o odpadech nabízel jediný procesní postup, jakým lze černé skládky a jejich odstraňování řešit. Právní úpravu ukládání nápravných opatření aplikovatelnou s ohledem na konkrétní okolnosti případu na odstraňování černých skládek totiž obsahuje vícero právních předpisů.

Na prvním místě je možno uvést již zmiňovaný ZPEÚ, a to za předpokladu, že v konkrétním řešeném případě je možné újmu způsobenou černou skládkou podřadit pod definici ekologické újmy dle tohoto zákona (viz výše). V některých případech lze rovněž postupovat i podle příslušných složkových zákonů, nejčastěji dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a dále s ohledem na lokaci skládky dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, či zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Jak již ovšem vyplývá ze samotných názvů těchto zákonů, i tyto jsou aplikovatelné pouze omezeně, a to pouze s ohledem na danou složku životního prostředí, k jejíž ochraně směřují, či v případě zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a zákona o lesích, pouze v případě skládky nacházející se na zemědělské půdě či v lesích. Na neposledním místě je nutné zmínit i zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to v souvislosti se skládkami, které s ohledem na svůj charakter naplňují definici terénních úprav a lze je tak řešit rovněž v režimu odstraňování černých staveb.

Nedostatky zákona o odpadech tak lze v mnohých případech „vyplnit“ právní úpravou obsaženou v jiných právních předpisech. Žádný z těchto předpisů ovšem neobsahuje komplexní úpravu problému použitelnou na všechny případy černých skládek a každý z nich má navíc i své vlastní specifické nedostatky, jejichž rozebrání by ovšem vydalo na několik samostatných článků. Problematická je navíc i samotná skutečnost, že tyto předpisy, ač teoreticky nabízejí cestu k řešení černých skládek, na tento účel nebyly primárně cíleny a úřady příslušné k jejich aplikaci nedisponují pravomocemi a aparátem nutným k řešení specifík černých skládek (příkladmo stavební úřady).

Cílem tohoto článku ovšem není podrobně analyzovat veškeré právní předpisy, které jsou ve věci použitelné. To by si ostatně vyžádalo daleko větší rozsah než ten tohoto článku. Pro účely tohoto článku je tedy nutné pouze konstatovat, že ačkoliv zákon o odpadech rozhodně není možné chápat jako jediný právní předpis řešící otázku černých skládek a právní úprava obsažená v jiných právních předpisech může teoreticky v konkrétním případě nabídnout potřebnou „záchranu“ a umožnit řešení černé skládky v situacích, které naráží na nedostatky zákona o odpadech, nelze tento způsob právní úpravy chápat jako šťastný. Není možné řešit nedostatky specifické právní úpravy „zacementováním“ jejich děr jinými

právními předpisy, které navíc nikdy nemohou pokrýt všechny možné případy a k jejichž aplikaci navíc často příslušné orgány nedisponují potřebným aparátem. Takovýto stav je navíc zcela zjevně na újmu přehlednosti a tím i efektivitě dané právní úpravy.

5. Zhodnocení stavu

Stávající právní úpravu ukládání nápravných opatření za účelem odstranění černých skládek obsaženou v zákoně o odpadech, jakož i jiných právních předpisech, autorka vnímá jako velmi nešťastnou.

Mnohost možných výkladů zákona o odpadech vede i k mnohosti postupů uplatňovaných v praxi a s tím i k zásadnímu zásahu do právní jistoty dotčených osob.

Zásadním pochybením je zřejmé upřednostnění zájmu na postihu a nápravě odpovědné osoby oproti odstranění újmy na životním prostředí způsobené škodlivým jednáním a podmínění uložení nápravných opatření projednáním přestupku. Ochrana životního prostředí a jeho obnova v případě, kdy již k poškození došlo, by přitom měla stát s ohledem na základní zásady práva životního prostředí v těchto případech v popředí.

Nedostatky zákona o odpadech pak nelze „dohánět“ úpravou obsaženou v jiných právních předpisech, která rovněž není schopná pokrýt všechny případy, a která navíc ani nebyla za tímto účelem přijímána a logicky tak nemůže odpovídat veškerým specifickým odstraňování černých skládek.

Z výše uvedených důvodů je žádoucí stávající právní úpravu ukládání nápravných opatření obsaženou v zákoně o odpadech nahradit úpravou novou, která by jasně stanovovala podmínky a předpoklady pro uložení nápravných opatření, která by umožnila účast dotčených osob a zejména, která by na první místo kladla uložení nápravných opatření jako prostředku obnovení původního stavu životního prostředí.

Seznam literatury:

BAHÝL, Jan, BAHÝLOVÁ, Lenka: *Delikt ní odpovědnost na úseku skládkování odpadů a řešení následků „živelného“ skládkování*, Právní rádce [online]. [Cit. 30. 6. 2017] dostupné zde: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-41717580-delikt-ni-odpovednost-na-useku-skladkovani-odpadu-a-reseni-nasledku-zivelneho-skladkovani>

BAHÝLOVÁ, Lenka: *Nápravná opatření v právu životního prostředí*, COFOLA 2010: the Conference Proceedings, Brno: Masarykova Universita, 2010

DERLICH, Stanislav: *Nápravná opatření v ochraně životního prostředí, disertační práce*, červenec 2011

FABŠÍKOVÁ, Tereza: *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*, České právo životního prostředí, 3/2017, str.15

JANČÁŘOVÁ, Ilona: *Opatření k nápravě v právu životního prostředí*, Právní rozhledy, 16/2010, s.575

HUMLÍČKOVÁ, Petra: *Odpovědnost, preventivní a nápravná opatření ve vztahu k ochraně přírody a krajiny*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2015

PILÁTOVÁ, Radka: *Vybrané právní problémy odpadového hospodářství v České republice očima právníka České inspekce životního prostředí, rigorózní práce*, 2010/2011

STEJSKAL, Vojtěch: *Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava*, České právo životního prostředí, 1/2017, str.110

STEJSKAL, Vojtěch: *Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva*, České právo životního prostředí, 2/2017, str.7

Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny, České právo životního prostředí, 1/2017, str.10

Metodika řešení neoprávněného nakládání s odpady, Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.Masaryka, Centrum pro hospodaření s odpady, 2014

Odpady Online. *Nápravná opatření a pokuty* [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde: <http://odpady-online.cz/napravna-opatreni-a-pokuty/>

ČIŽP. *Provozovatel sběrný odpadů více než pětinasobně překročil její povolenou kapacitu. Dostal pokutu 500 tisíc korun* [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde: <http://www.cizp.cz/Provozovatel-sberny-odpadu-vice-nez-petinasobne-prekrocil-jeji-povolenou-kapacitu-Dostal-pokutu-500-tisic-korun.html>

ČIŽP. *Bor u Skutče – požár skládky pneumatik* [online]. [Cit. 29. 11. 2017], dostupné zde: <http://www.cizp.cz/Bor-u-Skutce-pozar-skladky-pneumatik.html>

Třetí ruka: *Vláda dnes projedná novelu zákona o předcházení ekologické újmě* [online]. [Cit. 15. 7. 2018] dostupné zde: <https://www.tretiruka.cz/news/vlada-projedna-novelu-zakona-o-predchazeni-ekologicke-ujme/>

Důvodová zpráva zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

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

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Rozsudek NSS č.j. As 103/2015-69 ze dne 10. 2. 2016

Rozsudek NSS č.j. 7 As 311/2016 ze dne 28. 3. 2017

Nález ÚS č.j. II.ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018

Klíčová slova: nápravná opatření, černá skládka, zákon o odpadech

O autorce:

Lenka Hlaváčová je doktorandkou katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Abstract:

The article is focused on the current legislation of corrective measures imposed to deal with illegal landfills contained in the Act no. 185/2001 Coll., Waste Act. After a general introduction in which the author mentions basic principles of environmental law reflected in the legislation on corrective measures, explanation of the term illegal (black) landfill and introduction to the current legislation dealing with corrective measures regarding illegal landfills, the article focuses on selected problems of the current legislation chosen by the author, specifically on the preference of administrative punishment over the corrective measures, ambiguity of the legislation leading to inconsistent practice in dealing with illegal landfills and on the negative impact on the possibility of public participation in the relevant proceedings.

Key words: corrective measures, illegal landfill, Waste Act



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**PRÁVNÍ ÚPRAVA PROCESU POSOUZENÍ VLIVŮ PRIORITYCH
DOPRAVNÍCH ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ
JE ÚSTAVNĚ KONFORMNÍ***JUDr. Ondřej Vícha, Ph. D.***Úvod**

V první polovině roku 2019 se Ústavní soud ČR zabýval mj. souladností právní úpravy posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí s českým ústavním pořádkem. Nutno předeslat, že to nebylo poprvé, kdy Ústavní soud zkoumal vnitrostátní právní úpravu zakotvující proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment - EIA*) z hlediska její ústavní konformity. Již v roce 2001 Ústavní soud odmítl návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny PČR na zrušení některých ustanovení (dříve platného) zákona České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.¹

Plénum Ústavního soudu nálezem ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18² zamítlo návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 256/2016 Sb. (dále též jen „ZEIA“)³, neboť shledalo, že napadená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem.

¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 24/2000 (U 37/24 SbNU 535).

² Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jaromír Jirsa. Nález Ústavního soudu byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 225/2019 Sb.

³ Napadené ustanovení § 23a ZEIA zní takto:

„§ 23a

(1) Pro účely tohoto zákona se prioritním dopravním záměrem rozumí záměr,

a) který se nachází na transevropské dopravní síti¹⁴,

b) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. března 2015,

c) pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“) a

d) který stanoví vláda nařízením.

(2) Příslušným úřadem je v případě prioritního dopravního záměru vždy ministerstvo.

(3) Příslušný úřad vydá k prioritnímu dopravnímu záměru závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Závazné stanovisko podle věty první obsahuje opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Platnost závazného stanoviska podle věty

Krajský soud v Ostravě podal návrh na zrušení předmětného ustanovení ZEIA v souvislosti s řízením o žalobě spolku Děti země proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, jímž byla povolena stavba „Silnice R48 Frýdek-Místek, obchvat“. Obsah žaloby směřuje mj. i proti závazným stanoviskům k posouzení vlivů záměru na životní prostředí, které vydala Ministerstva vnitra, zdravotnictví a životního prostředí a obsahuje argumentaci, týkající se neústavnosti § 23a ZEIA, se kterou se krajský soud ztotožnil. Ostravský krajský soud ve svém návrhu zejména namítal nedostatek obecnosti napadeného ustanovení, protože se vztahuje pouze na předem vybraných devět dopravních záměrů, neústavní vyloučení dotčené veřejnosti (např. tzv. environmentálních spolků) z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí a také neústavní absenci soudního přezkumu. Podle krajského soudu je tato část zákona neslučitelná s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je též v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V návrhu krajský soud odkázal jak na vybrané nálezy Ústavního soudu, tak i na ar-

první je 5 let.

(4) Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví.

(5) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se vydává na základě žádosti oznamovatele, jejíž součástí je podklad obsahující popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví; žádost lze podat nejpozději 31. ledna 2017. U prioritního dopravního záměru, který stanoví vláda nařízením, oznamovatel v podkladu podle věty první uvede i nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se § 6 až 9 nepoužijí. Bylo-li vydáno souhlasné závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, stanovisko dle § 9a odst. 1 se v navazujících řízeních nevyžaduje.

(6) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí a podklady k jeho vydání zveřejní příslušný úřad na internetu.

(7) Řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení prioritního dopravního záměru, pro který bylo vydáno závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, je navazujícím řízením.

(8) V navazujícím řízení příslušný úřad ověří, zda nedošlo ke změnám prioritního dopravního záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Při ověření podle věty první se použije obdobně § 9a odst. 4 a 5; změny se posuzují oproti záměru popsanému v podkladu podle odstavce 5. Jestliže bylo na základě ověření podle věty první vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, správní orgán vedoucí navazující řízení žádost zamítne.

(9) Správní orgán vedoucí navazující řízení do svého rozhodnutí zahrne opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí uvedené v závazných stanoviscích podle odstavců 3 a 8.

(10) Na stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb. pro prioritní dopravní záměr podle odstavce 1 se čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nepoužije.“

gumenty, které zazněly při schvalování novely ZEIA (publikované následně pod č. 256/2016 Sb.) v Poslanecké sněmovně PČR, kdy především opoziční poslanci upozorňovali na možný rozpor návrhu zákona s Ústavou.⁴

Zákonem č. 256/2016 Sb. byl do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vložen nyní napadený § 23a, který u záměrů označených jako prioritní dopravní záměry nastavil proces posouzení jejich vlivů na životní prostředí odlišně od „klasického“ procesu, probíhajícího v ostatních případech.⁵ U těchto klíčových dopravních záměrů v rámci tzv. transevropské dopravní sítě (TEN-T) je vyloučena aplikace čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb.,⁶ tedy povinnost vydání potvrzujícího závazného stanoviska nebo provedení nového posouzení jejich vlivu na životní prostředí. U prioritních dopravních záměrů Ministerstvo životního prostředí pouze vydává nové závazné stanovisko k jejich vlivům na životní prostředí, aniž by jeho vydání předcházely procesní fáze podle § 6–9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (oznámení záměru, zjišťovací řízení, předložení dokumentace, zpracování posudku, vyjádření veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a územních samosprávných celků, veřejné projednání atd.).⁷

⁴ DIMUN, P. Dopravní stavby za miliardy v ohrožení: Ústavní soud bude posuzovat „Lex Ťok“. Česká justice, 13. 2. 2019. [cit. 27. 12. 2019]. Dostupné na <http://https://www.ceska-justice.cz/2019/02/dopravni-stavby-za-miliardy-ohrozeni-ustavni-soud-bude-posuzovat-lex-tok/>.

⁵ Na některé nedostatky novely zákona EIA (provedené zákonem č. 256/2016 Sb.) poukázali V. Vomáčka společně s L. Bahýl'ovou, jakož i M. Franková na stránkách tohoto časopisu [srov. VOMÁČKA, V. BAHÝLOVÁ, L. Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.). České právo životního prostředí, č. 3/2016 (41), s. 45 – 51 a FRANKOVÁ, M. Malé zamýšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. České právo životního prostředí, č. 3/2016 (41), s. 53-56].

⁶ Novelu zákona EIA (provedenou zákonem č. 39/2015 Sb.) představili na stránkách tohoto časopisu P. Humlíčková, V. Vomáčka a V. Záhumenská [srov. HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V., ZÁHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. České právo životního prostředí, č. 1/2015 (37), s. 7-36].

⁷ L. Dvořák v komentáři k § 23a ZEIA uvádí, že „[s]chválení novely ZEIA (zákona č. 256/2016 Sb.) předcházela odborná i politická dohoda zástupců Ministerstva životního prostředí, resp. vlády ČR s Evropskou komisí ohledně mechanismu dalšího postupu u vybraných dopravních staveb, které se v té době nacházely v pokročilejší fázi povolovacího procesu i investiční přípravy. Jedná se o dopravní stavby, které byly v procesu EIA posouzeny ještě podle předchozí právní úpravy (zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 12. 2001). Článek II bod 1 přechodných ustanovení k zákonu č. 39/2015 Sb., upravující vydávání tzv. ověřovacího závazného stanoviska, se vztahuje na stanoviska EIA vydaná do dne 31. 3. 2015 a předmětem ověřování je, zda obsah stanoviska odpovídá požadavkům právních předpisů transponujících požadavky EIA směrnice (tedy v tomto případě požadavkům zákona č. 100/2001 Sb.). Zákon č. 244/1992 Sb. byl však přijat a platil před vstupem ČR do EU, a proto nebyl (a logicky ani nemohl být) v souladu s EIA směrnicí. Právě z tohoto důvodu bylo u stanovisek vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb. po formální i věcné stránce nemožné vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko.“ Srov. DVOŘÁK, L. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 287 a násl.

Obecnost právní úpravy obsažené v § 23a ZEIA

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 rozhodl, že ustanovení § 23a ZEIA splňuje požadavek obecnosti právní úpravy, neboť neporušuje princip dělby moci a nezasahuje do moci výkonné a soudní. Zákonodárce vymezil tři obecné podmínky [zařazení záměru na transevropské dopravní síť⁸, vydání územního rozhodnutí nejpozději do 31. 3. 2015⁹ a souhlasné závazné stanovisko k hodnocení vlivů záměru na životní prostředí vydané podle dříve platného zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zrušen k 1. 5. 2004 zákonem č. 93/2004 Sb.)] a vymezení obsahu čtvrté podmínky – uvedení prioritního dopravního záměru v nařízení vlády¹⁰ – ponechal v gesci vrcholného orgánu moci výkonné.

Splnění všech výše uvedených podmínek posuzují nezávisle správní orgány jakožto součást moci výkonné, aniž by měly od zákonodárce v zákoně explicitně stanoveno, že konkrétní dopravní záměr tyto podmínky splňuje, a proto se na něj vztahuje zjednodušený postup podle napadeného ustanovení. Jinými slovy, napadené ustanovení nezabavuje správní orgány možnosti (povinnosti) v rámci jejich činnosti zkoumat, zda předmětný dopravní záměr této speciální právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí podléhá či nikoli. Stejně tomu je i v případě soudního přezkumu, neboť obecné soudy v řízení o žalobách proti správním úkonům vydaným pro prioritní dopravní záměry nezávisle posuzují splnění výše uve-

⁸ Politika transevropské dopravní sítě (tzv. TEN-T) vychází z primárního práva EU (čl. 170 až 172 Smlouvy o fungování EU), jejím účelem je zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů EU, zejména v oblasti konkurenceschopnosti. Transevropskou síť tvoří silniční a železniční koridory, mezinárodní letiště a vodní cesty propojující jednotlivé členské státy a zlepšující dopravní infrastrukturu zejména v rámci EU. Právním základem TEN-T je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU. Transevropskou dopravní síť tvoří globální síť (*comprehensive network*) a hlavní síť (*core network*). Globální síť zajišťuje multimodální propojení všech evropských regionů na úrovni NUTS 2 (územní celky vytvořené pro účely Eurostatu) a podle uvedeného nařízení by měla být dokončena do roku 2050. Hlavní síť je pomyslnou podmnožinou globální sítě, obsahuje nejvýznamnější transevropské tahy a byla stanovena na základě metodiky zpracované Evropskou komisí s tím, že by měla být dokončena také do roku 2050. Stavby patřící do transevropské dopravní sítě jsou spolufinancovány z prostředků EU.

⁹ Aby bylo možné dopravní záměr považovat za prioritní, je rovněž nutné, aby pro něj bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději do 31. 3. 2015 (druhá podmínka). Pro splnění uvedené podmínky *expressis verbis* postačí, je-li územní rozhodnutí vydáno, nikoli aby bylo rovněž pravomocné. Není-li tato podmínka splněna, není možné dopravní záměr považovat za prioritní.

¹⁰ V nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů, které nabylo účinnosti 12. 9. 2016, je zahrnuto celkem osm silničních staveb a jedna stavba železniční, mj. i stavba obchvatu D48 Frýdek-Místek, jejíž stavební povolení bylo předmětem řízení u navrhovatele (Krajského soudu v Ostravě).

dených podmínek, a tedy splnění předpokladů pro speciální postup Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení.¹¹

Odkaz krajského soudu na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (jezy na Labi) a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně¹²) nebyl Ústavním soudem shledán příslušným, neboť se přezkoumávaná právní úprava (§ 23a ZEIA) od právních úprav zrušených Ústavním soudem pro porušení principu dělby moci a pro nedostatek obecnosti právního předpisu (§ 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, a zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, oba v tehdy platném znění) významně lišila. Uvedenými právními úpravami bylo dopředu deklarováno, že dotčené stavební záměry (jezy na Labi a vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně) jsou ve veřejném zájmu, čímž zákonodárce *de facto* nahradil rozhodovací činnost orgánu moci výkonné i moci soudní, a nepřipustně tak do nich zasáhl, neboť nebylo ve správních řízeních ani v soudních řízeních nutné zkoumat existenci veřejného zájmu u konkrétních stavebních záměrů. To však zákonodárce nyní přezkoumávanou právní úpravou nečiní, ale naopak nechává na orgánech moci výkonné a soudní, aby splnění uvedených podmínek u prioritních dopravních záměrů přezkoumaly nezávisle samy, lépe řečeno, aby vláda jakožto vrcholný orgán exekutivy podzákonným právním předpisem – nařízením – stanovila okruh prioritních dopravních záměrů, a tím vymezila čtvrtou zákonnou podmínku. Prováděcím právním předpisem vláda naplnila jí Ústavou vymezenou pravomoc a jen spolu s tímto provedením jinak obecného zákona upravuje předpis konkrétně vymezené dopravní záměry. Na rozdíl od případů jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně není veřejný zájem stanoven přímo zákonem, nýbrž ústavně konformně podléhá dělbě moci tím, že na dostatečně obecné zákonné podmínky jeho aplikace navazuje konkrétnější nařízení vlády.¹³

Provedla-li tedy vláda v mezích své pravomoci nařízením napadený zákon, mohl Ústavní soud učinit dílčí závěr, že napadená právní úprava je ústavně konformní z pohledu její obecnosti, je dostatečně abstraktní, nemá charakter individuálního správního aktu, nýbrž představuje normativní právní akt a neporušuje princip dělby moci, neboť orgány moci výkonné i soudní nezávisle posuzují splnění podmínek prioritních dopravních záměrů, aniž by měly ze strany zákonodárné moci předem stanoveny, že konkrétní stavební záměr je prioritní.¹⁴

¹¹ Bod 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

¹² Blíže srov. VÍCHA, O. Ústavní soud ČR zrušil zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy Letiště Ruzyně pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ČR. České právo životního prostředí, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 91-94.

¹³ Bod 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

¹⁴ Bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání v procesu EIA

Druhá část navrhovatelovy argumentace mířila proti vlastnímu postupu Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení § 23a ZEIA, tj. proti vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, neboť se nepoužijí ustanovení § 6-9 ZEIA (tj. procesní právní úprava postupu správního orgánu při zjišťování vlivů záměru na životní prostředí, oznámení záměru, participace dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků¹⁵, zpracování dokumentace a posudku a veřejného projednání v případě nesouhlasného vyjádření veřejnosti a dotčené veřejnosti).

Ústavní soud přezkoumal vznesené námitky a dospěl k závěru, že ani ty nejsou důvodné. Posuzoval přitom ústavnost omezení uvedeného práva dotčené veřejnosti participovat na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů ve prospěch veřejného zájmu na urychlení jejich výstavby. Vzhledem k tomu, že právo na účast dotčené veřejnosti v postupech a řízeních, jejichž předměty (stavební záměry) mohou mít vliv na životní prostředí, je součástí ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny¹⁶, podrobil Ústavní soud napadené ustanovení § 23a ZEIA testu racionality (rozumnosti).¹⁷

¹⁵ K tomu blíže srov. ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*, č. 1/2015 (37), s. 37-60.

¹⁶ K tomu blíže srov. např. triptych H. Müllerové připravovaný v letech 2015 až 2018 a vydaný Ústavem státu a práva AV ČR v roce 2018 – MÜLLEROVÁ, H. Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., 2018, ISBN 978-80-87439-21-0, MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., 2018, ISBN 978-80-87439-30-2 a MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., 2018, ISBN 978-80-87439-34-0 [recenze této publikace vyšla v časopise *České právo životního prostředí* č. 3/2018 (49), s. 136-139].

¹⁷ Test rozumnosti sestává z těchto čtyř kroků: 1) vymezení esenciálního obsahu hospodářského, sociálního či kulturního práva (jeho jádra); 2) zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká jádra tohoto práva (jeho esenciálního obsahu); 3) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné); 4) zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Zároveň platí, že „[t]eprve při případném zjištění v kroku 2), totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“ (nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08). K tomu blíže srov. MÜLLEROVÁ, H. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, č. 6/2019, s. 533-554.

V rámci prvního kroku Ústavní soud uvedl, že jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy podle Ústavního soudu mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.¹⁸ V rámci druhého kroku testu racionality Ústavní soud konstatoval, že napadené ustanovení vylučuje dílčí participaci dotčené veřejnosti ve speciálním postupu posuzování vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí pouze u úzkého okruhu dopravních záměrů, neomezuje však její právo domáhat se ochrany ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí jako ústavní hodnoty a veřejného statku, stejně tak neomezuje její právo na účast v navazujících správních řízeních a postupech a soudních řízeních, ve kterých se otázka ochrany příznivého životního prostředí rovněž přezkoumává.¹⁹ Ústavní soud proto uzavřel, že právo na příznivé životní prostředí je v tomto případě omezeno pouze okrajově, aniž by se uvedené omezení dotýkalo jeho samotného jádra.

Proto Ústavní soud pokračoval v testu racionality následujícím třetím krokem a hodnotil, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. V této souvislosti Ústavní soud konstatoval, že primárním důvodem přijetí napadeného ustanovení je snaha o efektivní a dynamické pokračování povolovacího procesu u prioritních dopravních záměrů, které jsou již v pokročilé fázi připravenosti (zejména mají již vydané územní rozhodnutí a souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb.) a které jsou součástí transevropské dopravní sítě, tedy se jedná o záměry, jejichž realizaci ČR mj. plní mezinárodní závazky plynoucí z členství v Evropské unii v souladu s čl. 10a Ústavy.²⁰ Pokud

¹⁸ Bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Soudce Ludvík David ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 v této souvislosti poukázal na to, že aktuálním obsahem práva na příznivé životní prostředí je též zajištění informovanosti občanů a stanovení limitů pro zdravotně přijatelné životní prostředí, přičemž konkrétní akcent ochrany domáhat se tohoto práva je položen na garanci účasti jednotlivců (též sdružených ve spolky) ve správních řízeních, v nichž je aspekt životního prostředí přítomen.

¹⁹ Bod 49 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Soudce Ludvík David ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 uvedl, že veřejnoprávní zákony jsou založeny na výslovně stanovených oprávněních a povinnostech. Má za to, že účast veřejnosti na posuzování vlivů na životní prostředí z ústavně přezkoumávaného ustanovení § 23a ZEIA, jímž je institucionalizován relativně samostatný úsek řízení, prostě vypadla. Faktický opak by podle jeho názoru musel být prokázán konkrétními postupy ministerstva v takovém řízení, k důkazním zjištěním v tomto směru však Ústavní soud nepřikročil.

²⁰ Bod 50 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

by nebyla přijata napadená právní úprava, bylo by u prioritních dopravních záměrů nutné opakovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jejich dříve vydaná závazná stanoviska o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., nesplňují požadavky stávající právní úpravy, a tak by se na ně vztahovala povinnost nového posouzení vlivů na životní prostředí stanovená v čl. II bodě 1 zákona č. 39/2015 Sb. Dotčená veřejnost se však mohla účastnit předchozího řízení o posuzování vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy (§ 7 a 8 zákona č. 244/1992 Sb.), neboť je to ve smyslu § 23a odst. 1 písm. c) ZEIA souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb., které je jedním ze základních předpokladů „zrychleného“ postupu v případě prioritních dopravních záměrů. Skutečnost, že se veřejnost mohla účastnit řízení o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle předchozí právní úpravy, také podle Ústavního soudu znamená, že řízením podle napadené právní úpravy nemůže být dotčeno ani právo občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny. I v případě nepoužití § 6–9 ZEIA tedy nebyla možnost účasti dotčené veřejnosti vyloučena, neboť jednou ze základních podmínek aplikace napadeného ustanovení je již existující souhlasné stanovisko (byť vydané podle předchozí právní úpravy). Právě uvedené současně determinuje ojedinělost a časovou omezenost napadené právní úpravy. Podle Ústavního soudu šlo tedy o výjimečné řešení, které v důsledku závazku ČR ohledně transevropské dopravní sítě vyžadovalo efektivní průběh dokončení předmětných staveb v již pokročilém stádiu připravenosti. Současně je tato úprava kritérii podle § 23a odst. 1 ZEIA omezena na záměry, pro které bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015 [písm. b) napadeného ustanovení] a souhlasné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb. [písm. c)], tudíž jde i přes jejich stanovení nařízením vlády o úpravu časově i věcně omezenou, a tedy dočasnou, která má i vzhledem k naplňování dlouhodobých strategických cílů EU (viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013) nezanedbatelný hospodářský význam.²¹

Podle Ústavního soudu je speciální postup podle napadeného § 23a ZEIA u prioritních dopravních záměrů *de facto* řešením, v jehož důsledku jsou vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí znovu zkoumány, avšak s přihlédnutím k tomu, že předmětem zkoumání jsou dopravní stavby, pro které již bylo vydáno rozhodnutí o jejich umístění, a rovněž byly podrobeny hodnocení jejich vlivů na životní prostředí. Nebylo by tudíž podle Ústavního soudu efektivní znovu podstupovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí včetně řešení vhodnosti zvolené varianty z pohledu ochrany životního prostředí; soulad se současnou právní úpravou je navíc zajištěn prostřednictvím odstavce 4 napadeného ustanovení. Ve speciálním postupu jsou sice vyloučeny procesní fáze standardní-

²¹ Bod 51 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

ho posuzování vlivů na životní prostředí podle § 6 – 9 ZEIA; Ministerstvo životního prostředí však stále posuzuje vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí na základě oznámení, které musí obsahovat popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, nástin studovaných variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Závazné stanovisko vydané podle napadeného ustanovení je podkladem pro navazující řízení a musí obsahovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí; závazné stanovisko a poklady k jeho vydání musí být následně zveřejněny na internetu. Dotčená veřejnost může své výhrady vůči posuzovanému záměru uplatnit již v územním řízení, v rámci kterého se především zkoumají celkové vlivy (nejen vlivy na životní prostředí) stavby na okolí; nyní je podle § 9c ZEIA může uplatnit v navazujícím řízení (zejména stavebním řízení), jehož závazným podkladem je stanovisko vydané podle napadeného ustanovení. Dotčené veřejnosti rovněž není upřena možnost bránit se opravnými prostředky ve správním řízení nebo se domáhat přezkumu v řízení před obecnými soudy.²²

Zájem na urychlení povolovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má podle Ústavního soudu odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení § 23a ZEIA sleduje legitimní cíl – efektivně pokračovat v procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které jsou strategickými součástmi transevropské dopravní sítě v rámci plnění závazků ČR plynoucích z členství v EU (čl. 10a Ústavy), mají vydané rozhodnutí o jejich umístění, a již byly podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. Ve vztahu k předmětné stavbě obchvatu Frýdku-Místku považoval Ústavní soud rovněž za nutné zdůraznit zájem na snížení tranzitní zátěže města právě jeho výstavbou a s tím spojených negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Ústavní soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že napadené ustanovení nesnižuje svévolně ani zásadně celkový standard základních práv; předmětná právní úprava splňuje třetí krok testu racionality.²³

V návaznosti na výše uvedené Ústavní soud pokračoval posledním čtvrtým krokem testu racionality, který spočíval ve zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální). Ústavní soud v této souvislosti zkoumal, zvolil-li zákonodárce řešení, které je rozumné vůči omezenému právu dotčené veřejnosti na participaci na procesu posuzování vlivů na životní prostředí

²² Bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

²³ Bod 53 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

u prioritních dopravních záměrů. Plénum Ústavního soudu přitom v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18²⁴ konstatovalo, že napadené ustanovení § 23a ZEIA je „zvláštním vnitrostátním předpisem“ upravujícím specifickou situaci záměrů po vydání stanoviska EIA podle zákona č. 244/1992 Sb., s nímž – jako s výsledkem zákonodárského procesu (*a contrario* aktů moci výkonné) – čl. 1 odst. 4 směrnice EIA²⁵, reflektující Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. („Aarhuská úmluva“)²⁶, spojuje výlukou z posuzování vlivů na životní prostředí, které tato směrnice ukládá členským státům EU.²⁷

Ústavní soud s odkazem na vyjádření vlády i důvodovou zprávu k zákonu č. 256/2016 Sb. uvedl, že přijetí napadeného § 23a ZEIA předcházela odborná i politická dohoda zástupců Ministerstva životního prostředí a vlády s Evropskou komisí ohledně mechanismu dalšího postupu u vybraných dopravních staveb byly zvažovány mechanismy, jak efektivně, při současném zachování stávajících standardů ochrany životního prostředí, pokračovat v jejich realizaci. Tato snaha byla odůvodněna tím, že posuzované stavby již měly vydané rozhodnutí o jejich umístění, byly podrobeny hodnocení vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy, a rovněž jejich investiční příprava byla pokročilá. Pravidla uvedená v § 23a ZEIA jsou kompromisním řešením, které za podmínek uvedených v jeho odstavci 1 umožnilo speciální, zjednodušený postup pro relativně úzký a taxativně vymezený okruh prioritních dopravních záměrů, v němž jsou posuzovány je-

²⁴ Bod 56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

²⁵ Čl. 1 odst. 4 směrnice EIA, na který odkazuje nále v bodě 56, byl směrnicí 2014/52/EU (novela směrnice EIA) zrušen, a to s platností od 25. 4. 2014 [srov. čl. 1 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí]. Podle čl. 1 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění), ve znění platném do vstupu platnost směrnice 2014/52/EU (tj. do 25. 4. 2014), se směrnice EIA nevztahovala na záměry, jejichž jednotlivé části byly přijímány zvláštními vnitrostátními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, se dosahovalo prostřednictvím zákonodárského procesu.

²⁶ K této mezinárodní smlouvě blíže srov. např. MÚLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014.

²⁷ Soudce Ludvík David ve svém odlišném stanovisku poukázal na to, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 se nepodává, že by prioritní dopravní záměry spadaly pod některý ze dvou případů uvedených v čl. 2 odst. 3 směrnice 2011/92/EU, ve znění směrnice 2014/52/EU (tj. záměry určené výhradně pro účely obrany nebo záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události). V nálezu pléna je uzákonění § 23a ZEIA prezentováno jako výjimka z procesu EIA vyjednaná s Evropskou komisí. Komise je však na základě primárního práva strážcem smluv a ani její neformální jednání s členskými státy (implementační asistence) nemůže vést k vynětí navrženého postupu z působnosti směrnice. Podle L. Davida v tomto směru unijní právo neposkytuje Komisi potřebné zmocnění.

jich vlivy na životní prostředí, aniž by bylo vyžadováno provedení klasického (někdy zdlouhavého) procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jehož se dotčená veřejnost může zúčastnit. Důvodem byl především fakt, že jde o stavby dopravní infrastruktury důležité z unijního hlediska, které je nutné dokončit.²⁸

Ústavní soud v rámci posledního kroku testu rozumnosti zdůraznil, že závazné stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydané podle ZEIA, bez ohledu na skutečnost, zda bylo vydáno v „klasickém“ procesu posuzování vlivů nebo ve zjednodušeném postupu podle napadeného ustanovení, je pouze podkladem pro navazující řízení, kterého se dotčená veřejnost může účastnit, vyjadřovat se, proti meritornímu správnímu úkonu může podat opravný prostředek, a dále se bránit ve správním soudnictví. Legislativa, judikatura obecných soudů a Ústavního soudu dnes již přiznává dotčené veřejnosti aktivní věcnou legitimaci pro podání správní žaloby. V rámci přezkumu navazujících správních úkonů v rámci řízení o opravném prostředku i v řízení před obecnými soudy má dotčená veřejnost možnost napadnout obsah závazných podkladů konečných správních úkonů; tzv. environmentální spolky a další dotčené osoby mohou opravným prostředkem a správní žalobou brojit i proti obsahu závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Plnohodnotný správní přezkum i soudní ochrana dotčené veřejnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí před negativními vlivy dopravních staveb jsou tak podle Ústavního soudu zajištěny.²⁹

Je-li napadeným ustanovením vyloučen klasický procesní postup předcházející vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí (zejména možnost dotčené veřejnosti vyjádřit se k oznámenému záměru, dokumentaci a posudku podle § 6, § 8 a § 9 ZEIA), má dotčená veřejnost stále možnost realizovat svá práva v navazujícím řízení (zejména ve stavebním řízení) či v řízení soudním a vznášet námitky i proti samotnému stanovisku k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Rovněž bylo podle Ústavního soudu nutné přihlídnout ke skutečnosti, že vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí již byly v minulosti předmětem posouzení podle zákona č. 244/1992 Sb.; proto je nutné speciální postup podle § 23a ZEIA chápat spíše jako dočasné a ojedinělé řešení zamezující neefektivnímu opakování celého procesu EIA, namísto prostého vydání stanoviska (bez účasti dotčené veřejnosti), které je závazné pro výrokovou část navazujících správních úkonů. Dotčená veřejnost může své výhrady a negativní stanoviska vůči závaznému stanovisku vznést v navazujícím (stavebním) řízení a v řízení před obecným soudem. Stále však podle Ústavního soudu platí, že prioritní dopravní záměr je i v režimu

²⁸ Bod 57 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

²⁹ Bod 58 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

§ 23a ZEIA posuzován z hlediska jeho vlivů na životní prostředí, jen se tak děje bez procesní fáze, které by se dotčená veřejnost aktivně účastnila.³⁰

Ústavní soud s odkazem na všechny výše uvedené skutečnosti shrnul, že právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium rozumnosti v rámci posledního kroku testu racionality, neboť byla zvolena regulace schopná dosáhnout stanovených cílů s rozumnou mírou omezení práva dotčené veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

Omezení práva dotčené veřejnosti na soudní ochranu

Poslední navrhovatelova námitka mířila proti omezení soudní ochrany dotčené veřejnosti z důvodu faktického vyloučení soudního přezkumu samotného postupu správního orgánu (Ministerstva životního prostředí) při vydávání závazného stanoviska k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí postupem podle § 23a ZEIA, neboť podle jeho odstavce 5 se nepoužijí ustanovení § 6–9 ZEIA (vyloučení právní úpravy oznámení záměru, zjišťovacího řízení, zpracování dokumentace a posudku včetně možnosti zástupců z řad dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků – se vyjádřit). Ústavní soud rovněž i tuto námitku nepovažoval za důvodnou, a proto ani neposuzoval přiměřenost tvrzeného zásahu do uvedeného ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny.

Podle názoru Ústavního soudu má dotčená veřejnost stále zachovánu možnost obrátit se na správní soudy podle § 65 s. ř. s. s návrhem na přezkum správních úkonů navazujících na závazné stanovisko k posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Předmětem soudního přezkumu může být i zákonnost samotného stanoviska, které bylo závazným podkladem navazujícího správního úkonu (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.).³¹ Jestliže tedy napadené ustanovení vylučuje postup podle § 6–9 ZEIA, není podle Ústavního soudu důvod se domnívat, že je soudní přezkum navazujících správních úkonů i podkladového stanoviska dotčené veřejnosti odepřen. Význam napadané právní úpravy nelze spatřovat primárně v absenci soudní ochrany dotčené veřejnosti, neboť § 23a ZEIA nevyklučuje veřejnost z participace na posuzování těchto vlivů jako takových, nýbrž, jak bylo

³⁰ Bod 59 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

³¹ V tomto ohledu Ústavní soud odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2015 ve věci C-137/14 *Komise proti Spolkové republice Německo*, v němž SDEU dovodil, že soudní přezkum není vyloučen nejen v případech, ve kterých nebylo provedeno povinné posouzení či předběžné přezkoumání vlivů na životní prostředí, nýbrž přezkum zákonnosti posouzení vlivu na životní prostředí podle vnitrostátního práva musí být umožněn i v případech, kdy k takovému posouzení došlo; opačný postup by byl v rozporu s cíli, které směrnice EIA sleduje (obdobně v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg*).

výše uvedeno, je třeba ji chápat spíše jako výjimečné opatření sloužící mj. k zefektivnění, či alespoň nezpomalení tohoto procesu. Napadené ustanovení upravuje zvláštní postup Ministerstva životního prostředí při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí; jeho zákonnost může být rovněž přezkoumána obecnými soudy. Vyloučení procesního postupu podle § 6–9 ZEIA tedy podle Ústavního soudu neznamená protiústavní absenci soudního přezkumu správního rozhodnutí. Dotčená veřejnost může uplatňovat své zájmy v navazujících správních řízeních či v řízení před soudem.³²

Závěr

Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávané ustanovení § 23a ZEIA splňuje požadavek obecnosti právní úpravy, neboť neporušuje princip dělby moci a nezasahuje do moci výkonné a soudní. Zákonodárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení obsahu čtvrté podmínky – uvedením prioritního dopravního záměru v nařízení vlády – ponechal v gesci vrcholného orgánu moci výkonné. Je proto na orgánech exekutivy, aby nezávisle posoudily splnění čtyř podmínek zákonné úpravy u konkrétního dopravního záměru. Napadeným ustanovením nebylo *pro futuro* orgánům moci výkonné určeno, že konkrétní stavba je prioritním dopravním záměrem; podle Ústavního soudu proto nelze hovořit o tom, že by napadená právní úprava vykazovala spíše prvky správního rozhodnutí a fakticky tak nahradila rozhodovací činnost správních orgánů, nýbrž má charakter obecného právního předpisu.

Cílem ojedinělé, výjimečné a územně a časově podmíněné napadené právní úpravy je podle Ústavního soudu zejména urychlení či spíše nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly v době jejího přijetí ve fázi pokročilé připravenosti. Speciálním postupem podle napadeného ustanovení není nutné u prioritních dopravních záměrů znovu opakovat celý klasický proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, nýbrž je možné bez předcházejících procesních fází a bez aktivní účasti dotčené veřejnosti „pouze“ vydat závazné stanovisko k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, které je podkladem pro navazující správní řízení a postupy (zejména pro stavební řízení), jichž má dotčená veřejnost možnost se dále účastnit a v jejichž rámci uplatňovat svá práva, mj. brojit i proti obsahu samotného závazného stanoviska k vlivům záměrů na životní prostředí.

Podle Ústavního soudu je rovněž zachována možnost dotčené veřejnosti bránit se proti navazujícím správním úkonům správní žalobou, při jejímž posouzení je možné přezkoumat i zákonnost podkladového závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Ústavní soud podrobil napa-

³² Bod 62 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

denou právní úpravu testu racionality a dospěl k závěru, že § 23a ZEIA představuje rozumnou míru omezení práva veřejnosti participovat v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů. Dotčená veřejnost má stále široký prostor participovat v navazujících a souvisejících postupech a řízeních týkajících se vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

S ohledem na vše shora uvedené dospěl Ústavní soud, resp. většina jeho pléna, k závěru, že napadená právní úprava § 23a ZEIA je v souladu s ústavním pořádkem, a proto návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 zaujal soudce Ludvík David. Poukázal v něm na vymezení esenciálního obsahu základního práva na příznivé životní prostředí, sporné pasáže napadeného ustanovení § 23a ZEIA, relevantní obsah směrnice EIA, jakož i na nedostatečné vyžádání úplných informací v rámci důkazního řízení a nepřihlídnutí k dostupné odborné literatuře. Podle jeho názoru nešlo v případě přezkoumávaného § 23a ZEIA o evropskou výjimku, ale o jakési „české specifikum“ vyluky účasti veřejnosti z posuzování vlivů na životní prostředí. I když byla tato situace pro plénum Ústavního soudu ústavně únosná, mělo být omezení účasti veřejnosti, k němuž došlo, přezkoumáváno intenzivnějším testem, než byl zvolený test racionality, spokojující se s širokou diskrecí legislativy. Podle soudce L. Davida představuje přezkoumávaná úprava, zvláště ve spojení s následným legislativním zásahem (zákonem č. 225/2017 Sb.) do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž podstatnou měrou ztížil účast veřejnosti v tzv. navazujících správních řízeních, porušení čl. 21 odst. 1 Listiny o účasti občanů na správě věcí veřejných.

Zbývá dodat, že unijní dimenzí přezkoumávaného ustanovení se Ústavní soud v předmětném nálezu zabýval pouze okrajově, a to zejména s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 zakládající transevropskou dopravní síť (TEN-T). Pokud jde o pro danou věc stěžejní unijní předpis, tedy směrnici EIA zakládající proces posuzování vlivů na životní prostředí v členských státech EU (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU), Ústavní soud odkázal pouze na její čl. 1 odst. 4, který však byl zrušen ke dni 25. 4. 2014 novelou směrnice EIA (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU). V této souvislosti je poněkud zarážející, že plénum Ústavního soudu - aniž by samo podalo výklad práva EU (směrnice EIA) v rámci doktríny *acte clair* či *acte éclairé* - nevyužilo svého práva a neobrátilo se na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou týkající se výkladu směrnice EIA ve vztahu k předmětnému ustanovení § 23a ZEIA.

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

Klíčová slova: posuzování vlivů na životní prostředí – prioritní dopravní záměry – účast veřejnosti – soudní ochrana – Ústavní soud

THE LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT OF PRIORITY TRANSPORT PROJECTS IS CONSTITUTIONALLY CONFORMING

Summary:

The paper deals with the current plenary judgement of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the process of environmental impact assessment of priority transport projects (judgment dated 17 July 2019, file No. Pl. ÚS 44/18). The Plenum of the Constitutional Court rejected the petition of the Regional Court in Ostrava to annul § 23a of Act No. 100/2001 Coll., on environmental impact assessment, as amended by Act No. 256/2016 Coll., as it found that the contested regulation was in accordance with the constitutional order. The Constitutional Court concluded that the provision of § 23a of the Environmental Impact Assessment Act meets the requirement of universality of legislation, since it does not violate the principle of separation of powers and does not interfere with executive and judicial powers. A regulation capable of achieving the objectives set with a reasonable degree of restriction on the right of the public concerned to participate in the environmental impact assessment process of priority transport projects has been chosen and the public concerned still has a wide scope to participate in the follow-up and related procedures and procedures concerning the environmental impact of priority transport projects.

Key words: Environmental impact assessment – priority transport projects – public participation – judicial protection – Constitutional Court



KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP**SOUDNÍ DVŮR A URGENDA PO ČESKU: JAK DONUTIT STÁT,
ABY PLNIL SVÉ POVINNOSTI V OCHRANĚ
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ***JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Závěr roku je obdobím bilancování. Proto se i tento článek nad rámec tradičního shrnutí nové judikatury SDEU ohlíží zpět k rozhodnutím českých i zahraničních soudů, která letos nejvíce rezonovala mezi odbornou i laickou veřejností. Anebo která ke škodě zanikla pod hutnou medializací oddalovaného brexitu a sporu o přeměnu (dekonstrukci) polské justice, případně byla vydána až těsně před vánočními svátky nebo se jednoduše ztratila v hromadě informací, které kontinuálně právníky sytí i zahlcují.

Motivací autora nebylo sestavit žebříček nejlepších judikátů, ačkoliv není pochyb, že v soutěži o rozsudek roku by řada z níže uvedených rozhodnutí mohla bojovat a zcela jistě i uspět. Cílem je spíše s určitým odstupem zhodnotit závěry soudů a identifikovat silné společné motivy, které se v nich objevují napříč jurisdikcemi. Bez nich, a tedy i bez možnosti využít závěrů cizí judikatury, by ostatně analýza judikatury do značné míry ztrácela smysl.

Jedním z těchto motivů, se kterým se bude při řešení globálních problémů střetávat právo životního prostředí čím dál častěji, je vymezení pozitivních povinností státu a jim odpovídajícího oprávnění dotčených osob domáhat se nápravy závadného stavu. Ostatně medializace případu odkazovaného v titulku, *Urgenda proti Státu*, dobře ilustruje poptávku po pilotních rozhodnutích, která překlenou hranici mezi politickým uvážením a povinností státu, zvláště v kontextu vleklého dohadování klimatických závazků na mezinárodní úrovni.¹ Bude rozhodnutí ve věci *Urgenda* první vlaštovkou z mnoha? Myslím, že nebude, a pokusím se vysvětlit proč. A protože je rozsah této komentářové rubriky omezený, rád bych v příštím čísle časopisu navázal důslednějším pohledem na pojetí pozitivních povinností státu v judikatuře ESLP.

¹ Výsledkem doposud nejdelšího jednání na COP 25 v Madridu bylo zklamání na všech stranách a přesunutí většiny agendy do dalšího kola vyjednávání v Glasgow. Výrazně se projevila nechuť některých velkých států (Brazílie, Austrálie) k posílení tržních nástrojů boje proti klimatickým změnám, a také – z mého pohledu poprvé – zjevné vyčerpání z otevírání uzavřených témat i z jednání samotného.

Judikatura SDEU z oblasti ochrany životního prostředí

Podzim nebývá na nová rozhodnutí SDEU z oblasti ochrany životního prostředí příliš bohatý. Rozhodnutí se však dočkala například předběžná otázka předložená finským soudem k vymezení podmínek odstřelu vlků ve věci **C-674/17 (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola)**. Rozhodnutí SDEU bylo bedlivě očekávané od chvíle, kdy generální advokát vydal notně kontroverzní stanovisko,² které se rozšířilo napříč členskými státy s titulkem, že došlo k uvolnění pravidel pro usmrcování šelem.³

Generální advokát totiž dospěl k závěru, že členskými státy svědčí široké uvážení ohledně podmínek odchylného režimu upraveného v čl. 16 směrnice o stanovištích, přičemž pod čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice je možné podřadit i důvody pro udělení výjimky samostatně upravené v písm. a) až d), pokud není dosaženo vyžadované intenzity zásahu do jiného veřejného zájmu: „*Za těchto podmínek mohou cíle způsobilé odůvodnit přijetí odchylky podle čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích zahrnovat jak snahu o zlepšení stavu druhu z hlediska ochrany, tak ochranu zájmů protichůdných. Těmito zájmy jsou, ale nikoliv výlučně, zájmy uvedené pod písm. a) až d) tohoto ustanovení. S ohledem na zvlášť přísné podmínky zakotvené v bodě e) nevede přijetí odchylky na tomto základě za účelem dosažení cílů, které se překrývají s cíli uvedenými pod písmeny a) až d) uvedeného ustanovení, na rozdíl od toho, co tvrdí sdružení Tapiola a Komise, k obcházení důvodů odchylek v nich stanovených.*“⁴

Soudní dvůr se však s tímto výkladem neztotožnil a zdůraznil, že cíl výjimky založené na čl. 16 odst. 1 písm. e) nelze v zásadě zaměňovat s cíli výjimek na základě čl. 16 odst. 1 písm. a) až d) této směrnice, takže prvně uvedené ustanovení může sloužit jako základ pro povolení výjimky pouze v případech, kdy druhá z těchto ustanovení nejsou relevantní.⁵ Jasně také potvrdil, že výjimka na základě čl. 16 odst. 1 nemůže být povolena, pokud lze cíle sledovaného touto výjimkou dosáhnout jiným uspokojivým řešením, což musí být patrné z konkrétního rozhodnutí a podkladů pro jeho vydání.⁶ Rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu úmyslného usmrcování vlka za účelem regulace stavu jeho populace – i pokud je jeho cílem boj proti pytláctví – tak musí splnit všechny vyžadované podmínky: 1) cíl

² Stanovisko generálního advokáta Henrika Saugmandsgaarda Øe ze dne 8. 5. 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, ECLI:EU:C:2019:394).

³ Viz např. Výjimečný regulovaný lov vlků dostává v EU zelenou. *Svět myslivosti.cz*, 11. 5. 2019, online, dostupné z: <http://www.svetmyslivosti.cz/zpravy/vyjimecny-regulovany-lov-vlku-dostava-v-eu-zelenou>

⁴ Bod 51.

⁵ Rozsudek SDEU ze dne 10. 10. 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, bod 37).

⁶ Bod 47 a násl.

sledovaný výjimkami musí být jasně a konkrétně podložený a dosažitelný; 2) neexistuje jiné uspokojivé řešení; 3) výjimky nesmí mít negativní dopad na zachování populací dotčeného druhu v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany; 4) výjimky byly podrobeny vyhodnocení dopadu na stav populací příslušného druhu z hlediska ochrany; 5) byly splněny všechny podmínky týkající se selektivního a omezeného odebrání omezeného a specifikovaného počtu některých jedinců dotčeného druhu za přísně kontrolovaných podmínek.

Citovaný rozsudek SDEU není nijak překvapivý vzhledem k bohaté precedenci, která ustáleným způsobem vymezuje zásady celého systému zvláštní druhové ochrany v režimu směrnice o stanovištích. O to podivněji vyznívají závěry generálního advokáta.⁷

Možno dodat, že Soudné dvůr čeká rozhodování o další „vlčí“ předběžné otázce, tentokrát předložené rumunským soudem. Ve věci **C-88/19**⁸ se bude zabývat otázkou, zda se čl. 16 směrnice o stanovištích vztahuje i na případy, kdy živočišné patříci k ohroženým druhům opustí přírodní stanoviště a nacházejí se v jeho bezprostřední blízkosti nebo zcela mimo toto přírodní stanoviště. V pozadí sporu je vlk zajištěný v (lidské) domácnosti a předkládací soud správně upozorňuje, že „(r)estriktivní výklad ustanovení směrnice by mohl vést k závěru, že stát nemá žádnou povinnost v rozsahu, v němž jedinci druhu patřícího k ohroženým druhům opustili přírodní stanoviště, což by bylo v rozporu s cílem stanoveným tímto normativním aktem.“⁹ Zajímavé je, že předběžná otázka byla položena v trestní

⁷ Vzdálený přííměr nabízí rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 65 A 66/2017-99 (D55: stavba 5502 Kokory – Přerov), ve kterém Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci s poukazem na zásady procesu EIA dovodil, že není jednoduše možné, aby se platnost celého stanovisko EIA přerušovala při zahájení navazujícího řízení jen pro část záměru podle starší úpravy v § 9a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. Takto by bylo možné, aby docházelo k fakticky neomezenému prodlužování (přerušování) platnosti stanoviska EIA, aniž by došlo k posouzení, zda se změnilly podmínky v území a nároky na posuzování. Ačkoliv krajský soud neodkázal na žádný judikát SDEU, je zřejmé, že ve věci nejde o nic jiného než o aplikaci zásady včasného a komplexního posuzování, ustálenou v judikatuře SDEU. Rozsudek krajského soudu je již z roku 2018, ale vzhledem k tomu, že věc stále není ukončena po podání kasačních stížností k NSS (pod sp. zn. 1 As 236/2018), jeví se jako vhodné na ni upozornit, s tušením velkých dopadů na praxi, která stále hojně vychází ze stanovisek EIA, jejichž platnost byla prodloužena podle zmíněné starší úpravy. Bez ohledu na to, jak posoudí věc NSS, se jeví v praxi používaný výklad zastávaný stěžovateli (MŽP a ŘSD ČR) stejně podivný jako přístup generálního advokáta k odstřelu vlků. Rovněž se bavíme o subjektech, které ze své pozice musí mít přehled o výkladu unijního práva. Pro ŘSD, které není v pozici, kdy by na něj bylo možné pohlížet jako na obyčejného investora, který se může bezvýhradně spoléhat na praxi správních orgánů, byť mu taková praxe vyhovuje, se jedná již o několikátý případ postupu na hraně (ve prospěch méně přílehavého výkladu rozhodného práva) – a obávám se, že nyní se již příslovečné ucho utrhne.

⁸ Věc C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*.

⁹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 15. 11. 2018, *Judecătoria Zărnești (Rumunsko)*, věc C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, bod 28.

věci, což je pravidlem spíše v případech, které se týkají nakládání s odpady. Stále častěji se však objevují před SDEU trestní věci i v jiných oblastech, což je logické vzhledem k tomu, že dochází k navázání skutkových podstat trestných činů na porušení požadavků unijního práva. Takže zásada *nullum crimen nulla poena* nadále vyžaduje výklad. Generální advokát Yves Bot, který zemřel 9. června 2019 ve službě u Soudního dvora, připomínal, že uvedená zásada byla identifikována zejména italským kriminologem Cesarem Beccariou, který ji citoval ve svém slavném pojednání O zločinech a trestech (1764) a v dílech Montesquieua [*De l'Esprit des Lois (kniha XI, kapitola VI, de la Constitution d'Angleterre), 1748*].¹⁰

Opakovaně se Soudní dvůr zabýval španělským právem. Prvně v návaznosti na žaloby, jejichž prostřednictvím napadli španělští výrobci elektrické energie z jaderných zdrojů a z vodních zdrojů zavedení státních daní a poplatků, které podle nich přes deklarovaný cíl ochrany životního prostředí sloužily zejména zvýšení objemu příjmů finančního systému elektroenergetiky. Podle předkládacího soudu nebylo jasné, zda je taková úprava v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ a se zásadou zákazu diskriminace, jakož i s principy volné hospodářské soutěže, případně zda se nejedná o státní podporu. SDEU v rozsudcích ve věcech **C-80/18 až C-82/18 (UNESA a další)**¹¹ a ve věcech **C-105/18 až C-108/18 (UNESA a další)**¹² dospěl k závěru, že daná vnitrostátní úprava není v rozporu s unijním právem. Pokud unijní právo neupřesňuje rámec, v němž musí členské státy vzít v úvahu zásadu návratnosti nákladů na energetické služby, svědčí jim podle SDEU široké uvážení při zavádění obecné politiky návratnosti těchto nákladů. Z hlediska účinné soudní ochrany a vymezení pozitivních povinností státu je podstatné, že SDEU potvrdil svoji předchozí judikaturu, podle které se nemohou jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, jež upravuje oblasti spadající do politiky životního prostředí uvedených v čl. 191 odst. 2 SFEU (tedy včetně zásady „znečišťovatel platí“¹³), pokud není použitelná žádná právní úprava Unie přijatá na základě článku 192 SFEU vztahující se speciálně na dotčenou situaci.¹⁴ To je pochopitelně podstatné i z hlediska aplikace dalších zásad ochrany životního prostředí, včetně prevence a předběžné opatrnosti.

Dále posuzoval SDEU ve věci **C-642/18 (Komise v. Španělsko)**¹⁵ plnění povinností podle směrnice o odpadech (2008/98/ES) v autonomních společnostech

¹⁰ Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 18. 7. 2017, *M. A. S. a MB* (C-42/17, ECLI:EU:C:2017:564, bod 74).

¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2019, *UNESA* (C-80/18 až C-83/18, ECLI:EU:C:2019:934).

¹² Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2019, *UNESA* (C-105/18 až C-113/18, ECLI:EU:C:2019:935).

¹³ Bližší viz Vicha, O. *Princip „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ z právního pohledu*. Leges, 2014, 280 s.

¹⁴ Viz rozsudek SDEU ze dne 4. 3. 2015, *Fipa Group a další* (C-534/13, ECLI:EU:C:2015:140, bod 40).

¹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 5. 12. 2019, *Komise v. Španělsko* (C-642/18, ECLI:EU:C:2019:1051).

Baleárské ostrovy a Kanárské ostrovy. Komise v žalobě uvedla, že členské státy měly povinnost provést revizi plánů pro nakládání s odpady ve lhůtě šesti let od vstupu směrnice v platnost. Podle SDEU však tato lhůta začala běžet až ke dni uplynutí lhůty k provedení směrnice (prosinec 2016). Protože Komise zaslala v rámci řízení o porušení povinnosti formální upozornění Španělsku již v listopadu 2016, SDEU žalobu jako nepřijatelnou odmítl. Pozoruhodné je stanovisko generální advokátky, které navrhuje stejné řešení, nicméně zabývá se i vznikem, kontextem a účelem dané unijní úpravy.¹⁶ V rozsudku ve věci **C-556/18 (Komise v. Španělsko)**¹⁷ naopak SDEU shledal, že žaloba byla podána řádně a důvodně. Konstatoval, že Španělsko porušilo své povinnosti tím, že v rozporu s požadavky rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES) nedokončilo aktualizaci plánů povodí v některých oblastech na Kanárských ostrovech.

Rozsudek ve věci **C-261/18 (Komise v. Irsko)**¹⁸ navazuje na judikaturu SDEU z oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA i tzv. naturového posuzování), která vyžaduje konání vnitrostátních orgánů k zajištění účinku směrnice EIA¹⁹ a případně i provedení *doposouzení* záměru, který byl realizován bez posouzení vlivů.²⁰ Řeší situaci, kdy ani k *doposouzení* nedojde, navzdory odsuzujícímu rozsudku SDEU. Přesně k tomuto bodu dospěla peripetie ohledně nezákonné výstavby větrného parku,²¹ kterou nedokázaly irské orgány ani za 11 let napravit. SDEU Irsku uložil povinnost zaplatit paušální částku ve výši 5 000 000 eur a penále ve výši 15 000 eur za každý den prodlení od vyhlášení rozsudku až do dne splnění povinností. Výši pokuty zdůvodnil soud značnou dobou trvání porušení práva a nutností účinné prevence opakování obdobných porušování unijního práva. Závěry SDEU jsou podstatné z důvodu, že potvrzují omezení zásady procesní autonomie členských států při nápravě porušení unijního práva zásadami efektivní a rovnocennosti. Členský stát se proto nemůže dost dobře dovolávat nezbytné ochrany nabytých práv stavebníka, je v důsledku povinen zrušit nebo pozastavit vydaná povolení a provést nápravné posouzení vlivů *ex post*.²²

¹⁶ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 5. 9. 2019, *Komise v. Španělsko* (C-642/18, ECLI:EU:C:2019:682).

¹⁷ Rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2019, *Komise v. Španělsko* (C-556/18, ECLI:EU:C:2019:785).

¹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 2019, *Komise v. Irsko* (C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955).

¹⁹ Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12), a ze dne 15. 1. 2013, *Křižan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

²⁰ Viz především rozsudky SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Komise v. Bulharsko* (C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8), a ze dne 14. 1. 2016, *Grüne Liga Sachsen a další* (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10), ze dne 26. 7. 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:589, bod 35), ze dne 28. 2. 2018, *Comune di Castelbellino* (C-117/17, ECLI:EU:C:2018:129, bod 30).

²¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise v. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380).

²² Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882, bod 40).

Porušení povinností v procesu EIA se týká také rozsudek ve věci **C-280/18 (Flausch)**.²³ Před výstavbou turistického komplexu na řeckém ostrově Ios byla účast veřejnosti v povolovacích řízeních zajištěna na úrovni regionálního správního orgánu namísto obce, v níž měl být záměr proveden. Takový postup je možné podle SDEU považovat za nedostatečný z hlediska zajištění ochrany práv dotčené veřejnosti. V rozporu s požadavky unijní směrnice byl podle SDEU také postup, podle kterého běžela lhůta pro podání žaloby ode dne oznámení o schválení záměru na speciálních internetových stránkách, aniž by bylo dotčené veřejnosti oznámeno zahájení povolovacího řízení.

A konečně se díky aktivním rakouským soudům v poměrně rychlém sledu objevil třetí rozsudek k přímému účinku unijního práva. Zatímco rozsudek ve věci **C-529/15 (Folk)**²⁴ se týkal ochrany osob s rybářským oprávněním podle směrnice o ekologické újmě a rozsudek ve věci **C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation)**²⁵ práv ekologických spolků na půdorysu rámcové směrnice o vodách, v čerstvém rozsudku ve věci **C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další)**²⁶ SDEU dospěl k závěru, že dotčení jednotlivci musí mít před možnost domáhat se před vnitrostátními soudy nápravy podle směrnice o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (91/676/EHS).

Žalobci v původním řízení (sdružení pro distribuci vody, fyzická osoba – vlastník soukromé kašny a obec Zillingdorf, která provozuje městskou kašnu) žádali o změnu nařízení o akčním programu pro dusičnany, ovšem jejich žádost byla odmítnuta jako nepřijatelná, protože jim podle rakouského práva nesvědčí žádná veřejná subjektivní práva. SDEU dovedl, že takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, mohou být bezprostředně dotčeny porušením povinností stanovených směrnici 91/676.

V čem je rozhodnutí přelomové? Jednoduše v tom, že maže drobný otazník, který si vyznačil každý dumavý environmentální právník u položky „role obce v unijním právu“. Jak jsem již upozorňoval ve starších číslech tohoto časopisu, SDEU při posuzování možného přímého účinku unijních směrnic nikdy neváhal vydat se nad rámec okruhu žalobců v dané věci k obecnějšímu pravidlu, takže zpravidla konstatoval nezbytnost zajištění ochrany *fyzických a právnických osob, případně určitých osob*. Typický je v tomto ohledu známý rozsudek ve věci

²³ Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2019, *Flausch a další* (C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928).

²⁴ Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

²⁵ Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987).

²⁶ Rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další* (C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824).

C-237/07 (Janecek),²⁷ ve kterém se SDEU neomezil pouze na vymezení práv žalobce.

Nikdy však nebylo jasné, jak dalece okruh potenciálně dotčených osob sahá, tedy především zda je do něj možné zařadit i obce. Ty totiž nejsou veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy, protože – podobně jako jiné prameny mezinárodního práva – je Úmluva považována primárně za součást státu.²⁸ V rámci unijního práva se potvrzuje jejich specifické postavení, které lze dovodit i z různých směrníc. Je možné, že se obce stanou důležitým hráčem při prosazování ochrany životního prostředí, a to právě díky svému *obojetnému* postavení a široké míře ochrany, která z něho vyplývá. Jasněji bude každopádně po rozhodnutí SDEU o kasačních prostředcích ve věcech (přípustnosti) žaloby evropských měst proti emisní regulaci.²⁹

V souvislosti s rigidními kritérii, která převážně využívají české soudy při posuzování možného dotčení jednotlivců, je možné upozornit i na jiný důležitý aspekt rozhodnutí ve věci *Janecek*, který se běžně přehlíží. SDEU dovodil dotčenost žalobce v původním řízení na základě bydliště (nikoliv podle vlastnického práva): „Dieter Janecek má bydliště na kraji Landshuter Allee, na prostředním okruhu Mnichova, přibližně 900 metrů severně od stanice pro měření kvality vzduchu.“³⁰ Rovněž NSS ve vztahu k povinnosti přijmout akční plán hovoří o právu na to, aby dotčená osoba žila v ovzduší znečištěném toliko v přípustné míře,³¹ jindy v případě ohrožení životního prostředí hledá dotčení na vlastnickém právu (viz níže).

Co se týče rozhodnutí, která nás čekají v roce 2020 nebo později, k Soudnímu dvoru se dostalo několik infringementových řízení, z nichž i jedno se týká České republiky z důvodu nezajištění vydávání certifikátu energetické náročnosti,³² a také několik zajímavých předběžných otázek, např. z oblasti SEA,³³ naturové-

²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447).

²⁸ V tomto ohledu lze odkázat zejména na zápis ze 49. zasedání Výboru, které proběhlo ve dnech 30. 6. – 3. 7. 2015 k podnětu německé obce Altrip, který byl shledán nepřijatelným (věc ACCC/C/2015/125, Německo): „Zatímco podle vnitrostátního práva Stran Úmluvy mohou obce uplatňovat své právo na samosprávu a jiná subjektivní práva, a to i před soudy, v kontextu Úmluvy a mezinárodního práva obecně, „orgán veřejné moci“ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy je považován za součást (emanaci) dotčené Strany. Podnět předložený Výboru stěžovatelem by tedy mohl vést k internímu sporu mezi orgány dotčené Strany, ovšem nespadá do působnosti Výboru. Výbor proto shledal, že stěžovatel není veřejností ve smyslu článku 15 Úmluvy...“ (bod 52, vlastní překlad, dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-49/ECE_MP.PP_C.1_2015_5.eng.pdf).

²⁹ Věci C-177/19 P, *Allemagne - Ville de Paris a další v. Komise*, C-178/19 P, *Hongrie - Ville de Paris a další v. Komise*, C-179/19 P, *Komise v. Ville de Paris a další*.

³⁰ Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, bod 13).

³¹ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32.

³² Věc C-305/19, *Komise v. Česká republika*.

³³ Věc C-24/19, *A a další () a Nevele*.

ho posuzování,³⁴ odpadového hospodářství³⁵ a přeshraniční přepravy odpadů,³⁶ ETS³⁷ nebo účasti na rozhodování a přístupu k soudní ochraně.³⁸

Řada předběžných otázek směřuje na výklad konkrétních pojmů, např. pojmu „správa lokalit“ podle přílohy I směrnice o odpovědnosti za životní prostředí,³⁹ pojmů „vnitřní komunikace“⁴⁰ a „soudní funkce“⁴¹ v souvislosti s přístupem k informacím o životním prostředí, pojmu „úmyslné usmrcování/vyrušování/ničení“ ve smyslu čl. 5 písm. a) až d) směrnice o ochraně volně žijících ptáků a čl. 12 písm. a) až c) směrnice o stanovištích⁴² nebo pojmu „místo odpočinku“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice o stanovištích.⁴³

Důležitá judikatura SDEU z jiných oblastí

Alespoň zmínku zasluhují rozhodnutí SDEU, která jsou významná z hlediska dalšího směřování unijního práva, ochranu životního prostředí nevyjímaje.

Rozsudkem ve spojených věcech **C-202/18 a C-238/18 (Rimšėvičs v. Lotyšsko)**⁴⁴ poprvé v historii SDEU zrušil rozhodnutí orgánů členského státu. V rozsudku ve věci **C-543/17 (Komise v. Belgie)**⁴⁵ SDEU poprvé interpretoval čl. 260 odst. 3 SFEU, který umožňuje Komisi, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit, pokud nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. A v rozsudcích ve věcech **C-391/17 (Komise v. Spojené království)**⁴⁶ a **C-395/17 (Komise v. Nizozemsko)**⁴⁷ konečně SDEU zodpověděl palčivou otázku, zda může Unie využít řízení o porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU k tomu, aby se do-

³⁴ Věci C-411/19, *WWF Italia a další*, a C-254/19, *Friends of the Irish Environment*.

³⁵ Věci C-248/19, *Komise v. Kypr*, a C-15/19, *Azienda Municipale Ambiente*.

³⁶ Věci C-353/19, *Intersoh*, C-21/19, *P.F. Kamstra Recycling a další*, C-654/18, *Intersoh*.

³⁷ Věci C-320/19, *Ingredion Germany*, C-113/19, *Luxaviation*, a C-189/19, *Spenner*.

³⁸ Věci C-826/18, *Stichting Varkens in Nood a další*, a C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*.

³⁹ Věc C-279/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein*.

⁴⁰ Věc C-619/19, *Land Baden-Württemberg*.

⁴¹ Věc C-470/19, *Friends of the Irish Environment*. K tomu viz např. Tomoszková, V. Excluding Institutions Acting in Legislative Capacity from the Scope of the Directive 2003/4/EC. *International and Comparative Law Review*, 2013, č. 13, s. 15-26.

⁴² Věc C-473/19, *Föreningen Skydda Skogen*, a C-474/19, *Naturskyddsforeningen i Härryda a Göteborgs Ornitologiska Förening*.

⁴³ Věc C-C-477/19, *Magistrat der Stadt Wien*.

⁴⁴ Konkrétně se jednalo o rozhodnutí vnitrostátního orgánu, kterým se guvernér národní centrální banky odvolává z funkce, a to na základě čl. 14.2 druhého pododstavce statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Viz rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2019, *Rimšėvičs v. Lotyšsko* (C-202/18 a C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139).

⁴⁵ Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 2019, *Komise v. Belgie* (C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573).

⁴⁶ Rozsudek SDEU ze dne 31. 10. 2019, *Komise v. Spojené království* (C-391/17, ECLI:EU:C:2019:919).

⁴⁷ Rozsudek SDEU ze dne 31. 10. 2019, *Komise v. Nizozemsko* (C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918).

máhala škody způsobené členskými státy. A... může.⁴⁸ Což mimo jiné znamená, že není potřeba (resp. je vyloučeno), aby se vedlo řízení o stejném nároku před vnitrostátními soudy. Vzhledem k tomu, že řízení o porušení povinnosti není zatíženo soudním poplatkem, dostává se Unie do poměrně pohodlné pozice, kterou jí mohou jiné poškozené subjekty jen závidět.

Je těžké se ubránit otázce, zda může stejně fungovat i řízení, které zahájí některý z členských států proti jinému členskému státu podle čl. 259 SFEU. Pochopitelně by se nemohlo jednat o věcně shodný spor, Soudní dvůr totiž řešil újmu způsobenou dovozem zboží do Unie s osvobozením od cla. Lze si ale představit například žalobu, kterou se členský stát pokusí domoci náhrady části výdajů spojených s léčbou osob dotčených znečištěným ovzduším, na kterém se podílí i sousední stát, který porušuje unijní právo v této oblasti.

Poukázat je možné i na rozhodnutí zajímavé z pohledu českých soudů - usnesení v daňové věci **C-520/19 (Armostav Místek)**,⁴⁹ kterým SDEU odmítl pro zjevnou nepřipustnost rozhodnout o předběžné otázce položené Krajským soudem v Ostravě, protože upřesnění skutkového rámce sporu v původním řízení a skutečností odůvodňujících potřebu odpovědi na předběžné otázky nebylo dostatečné: *„Vedle toho, že skutečnosti, které vedly ke spornému doměření DPH, nejsou v předkládacím rozhodnutí popsány, a to ani stručně, nejsou v něm totiž uvedeny ani důvody, proč má předkládající soud pochybnosti o výkladu unijního práva, ani souvislost, kterou spatřuje mezi ustanoveními unijního práva, kterých se dovolává, a vnitrostátní právní úpravou použitelnou na spor v původním řízení. Uvedené rozhodnutí zejména nenastoluje konkrétní otázky ve vztahu ke směrnici 2006/112 nebo judikatuře Soudního dvora a neposkytuje vysvětlení ohledně souvislosti mezi ustanoveními Listiny, o jejichž výklad je žádáno, a vnitrostátními právními předpisy nebo praxí, o které jde ve věci v původním řízení.“*⁵⁰

Jinak řečeno, předběžná otázka nebyla podána řádně. A jakkoli je možné hodnotit postup SDEU jako velmi tvrdý, protože v podobných případech nezřídká vyzývá k doplnění žádosti, je varovným prstem pro soudy, které náležitosti řízení před SDEU podceňují. Nadto přináší zajímavé otázky ohledně dalšího postupu krajského soudu, který nyní jen těžko může prohlásit odpověď na spornou otázku výkladu vnitrostátního práva za jasnou (*acte clair*), a pokračovat v řízení, jako by se věc před SDEU nikdy nedostala. Naopak, z mého pohledu mu nezbyvá než předběžnou otázku položit znovu. Může se stát, že příště již vnitrostátní soud

⁴⁸ K osvětlení celé problematiky viz zejm. stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 6. 2. 2019, *Komise v. Spojené království* (C-391/17, ECLI:EU:C:2019:97), byť se se všemi jeho závěry SDEU neztotožnil.

⁴⁹ Usnesení SDEU ze dne 14. 11. 2019, *Armostav Místek* (C-520/19, ECLI:EU:C:2019:978).

⁵⁰ Bod 20.

předběžnou otázku raději nepodá, než aby riskoval, že se jí nebude SDEU zabývat. Soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, však předběžnou otázku podat musí, jak soud potvrdil v nedávném rozsudku ve věci **C-416/17 (Komise v. Francie)**.⁵¹ Dovedil, že pokud se *Conseil d'État* neobrátí na SDEU za situace, kdy výklad unijního práva nebyl natolik zřejmý, aby neponechal prostor pro žádné rozumné pochybnosti, porušila Francie povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 267 třetího pododstavce SFEU.

Nedávno se vcelku nenápadně do hledáčku Komise a následně před SDEU dostala otázka nezávislosti státních zástupců při vydávání evropského zatykačích rozkazu. Výsledkem však bylo nejen několik rozsudků,⁵² ale také očekávané změny vnitrostátní úpravy v několika státech, které posílí záruky nezávislosti státního zastupitelství na výkonné moci. Pokud jsem v posledním čísle časopisu zmiňoval, že důslednější harmonizace trestního práva rozhodně není vyloučená, pak totéž platí i o posilování postavení státních zástupců po vzoru národních soudců. Komise ostatně v závěru shrnutí svých cílů v oblasti ochrany životního prostředí, které představila v prosinci (*Zelená dohoda pro Evropu*),⁵³ zdůraznila, že „podporí opatření EU, jejich členských států a mezinárodního společenství zaměřená na větší úsilí v boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí“.⁵⁴

Zelená dohoda pro Evropu také připomíná, že Komise i členské státy musí zajistit, aby byly politiky a právní předpisy prosazovány a účinně prováděny, k čemuž má dopomáhat mimo jiné účinný soudní přezkum. Komise dle svých slov zváží revizi Aarhuského nařízení,⁵⁵ což se jeví jako jediný možný krok k zajištění správního a soudního přezkumu na úrovni EU, jak se dlouho spekulovalo⁵⁶ a jak potvrdila čerstvá studie zadaná Komisi v návaznosti na výtky Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy.⁵⁷

⁵¹ Rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, *Komise v. Francie* (C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811).

⁵² Viz rozsudky SDEU ze dne 27. 5. 2019, *PF* (C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457), ze dne 27. 5. 2019, *OG* (C-508/18 a C-82/19, ECLI:EU:C:2019:456).

⁵³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Zelená dohoda pro Evropu*. 11. 12. 2019, COM/2019/640 final.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 264, 2006, s. 13-19.

⁵⁶ Viz např. Vomáčka, V. *To the Bitter End: The Limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi in Environmental Matters*. In: Simon, R., Müllerová, H. (eds.) *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Praha: Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, 2019. s. 146-168.

⁵⁷ Viz Milieu, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*. Final report, 2019, Ares(2019)6088660.

Rovněž se Komise zaručila přijmout opatření ke zlepšení přístupu ke spravedlnosti před vnitrostátními soudy ve všech členských státech, což je závazek, který lze vykládat různě, ovšem měl by se v nějaké konkrétnější podobě promítnout již do připravovaného akčního programu pro životní prostředí.⁵⁸ Podle kuloárních informací není vyloučeno, že se do hry vrátí návrh harmonizační směrnice o přístupu k soudní ochraně.

Každopádně je zajímavé pozorovat, jakým způsobem se i bez jednotné úpravy prostřednictvím judikatury SDEU upřesňují a posilují požadavky práva EU na zajištění účinné soudní ochrany. Lze přitom hovořit o dvou základních a vzájemně souvisejících úrovních této judikatury.

První úroveň představuje vymezení práv dotčených osob dle jednotlivých složkových směrnic. Příkladem budiž zmíněný říjnový rozsudek ve věci **C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další)**. Druhou úroveň představují obecné požadavky na nezávislost soudnictví v SEU a související záruky právní ochrany upravené v Listině. Zrovna letos poskytl SDEU na půdorysu krize vlády práva v Polsku výklad čl. 19 SEU, podle kterého členské státy stanou prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie,⁵⁹ a bude jistě zajímavé sledovat formování správního soudnictví v Maďarsku. Pro české soudy je relevantní zejména výklad čl. 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany a podle něhož má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Článek 47 Listiny je přitom sám o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové.⁶⁰ Argumentace tímto článkem se pochopitelně objevuje nejen v judikatuře z oblasti ochrany životního prostředí, ale i v dalších rozhodnutích Soudního dvora.

V souladu s článkem 47 Listiny tak musí být upraveny všechny opravné prostředky v podobě soudní ochrany, které spadají do působnosti Listiny.⁶¹ Co se týče vymezení této působnosti, v rozsudku ve spojených věcech **C-609/17 a C-610/17 (TSN)**⁶² SDEU dovedl v souvislosti s ochranou zaměstnanců a úpravou čerpání dovolené, že se Listina základních práv EU ani obecné právní principy práva EU

⁵⁸ Viz např. Krämer, L. Come on, let's make a plan—towards an 8th EU environmental action programme. *ERA Forum*, 2019, doi:10.1007/s12027-019-00589-3.

⁵⁹ Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 24. 6. 2019, *Komise v. Polsko* (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531), ve znění opravného usnesení ze dne 11. 7. 2019, *Komise v. Polsko* (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615), ze dne 5. 11. 2019, *Komise v. Polsko* (C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924).

⁶⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 4. 2018, *Egenberger* (C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, bod 78).

⁶¹ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 26. 7. 2017, *Sacko* (C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591, bod 31), a ze dne 25. 7. 2018, *Alheto* (C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, bod 114).

⁶² Rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 2019, *TSN* (C-609/17 a C-610/17, ECLI:EU:C:2019:981).

neuplatní v případě vnitrostátní úpravy, která zavádí přísnější ochranu nad rámec požadavků unijní směrnice. Tento závěr není překvapivý, nicméně doposud nebyl jasně vyřčen. Pochopitelně není možné podřadit pod působnost unijního práva, a tedy i Listiny, jakékoli vnitrostátní opatření toliko na základě skutečnosti, že předmětem regulace spadá do některé z oblastí, v níž má Unie pravomoc.⁶³ Na druhou stranu podle ustálené judikatury⁶⁴ platí, že se základní práva zaručená v unijním právním řádu uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem. Podle SDEU je však nutné rozlišovat situaci, kdy směrnice nebrání státům ponechat či přijmout příznivější úpravu (*neřídí se unijním právem*), od situace, kdy unijní akt přiznává členským státům svobodu rozhodnout se mezi různými způsoby uplatnění nebo diskreční či posuzovací pravomoc, která je nedílnou součástí režimu zavedeného tímto aktem, případně kdy takový akt opravňuje členské státy k přijetí specifických opatření, která mají přispět k dosažení jeho cíle (řídí se unijním právem).

Byť se SDEU v odůvodnění omezil na oblast pracovněprávní, patrně by ke stejnému závěru dospěl i v případě environmentálního *gold-platingu*.⁶⁵ Nicméně ani v tomto případě nemusí být jednoduché rozlišit, kdy se již vnitrostátní úprava dostává mimo dosah unijního práva. Pokud se například vrátíme ke zmíněné nitratové směrnici, pak podle jejího čl. 5 odst. 5 mají členské státy povinnost přijmout v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním těchto programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 daného článku nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1 směrnice. Přijetí účinnějších opatření tak je již předvídané samotnou směrnicí, navíc judikatura SDEU dále upřesňuje, že se tak musí dít již při prvním zjištění jejich potřeby a není za tímto účelem třeba prokázat neúčinnost již přijatých opatření.⁶⁶

Z čl. 47 Listiny také vyplývá, že každý členský stát musí upravit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby po zrušení rozhodnutí správního orgánu bylo nové rozhodnutí přijato v krátké lhůtě a bylo v souladu s posouzením obsaženým ve zrušujícím rozsudku.⁶⁷ Co však dělat, pokud si správní orgán postaví hlavu? Odpověď na tuto otázku poskytuje rozsudek SDEU v azylové věci **C-556/17 (Torubarov)**.⁶⁸ Soudní dvůr posuzoval situaci, kdy správní orgán vydal již třetí rozhodnutí ve věci, které nebylo (opět) v souladu s rozhodnutím vnitrostátního

⁶³ Viz např. rozsudek ze dne 10. 7. 2014, *Julián Hernández a další* (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 36).

⁶⁴ Viz rozsudek ze dne 6. 11. 2018, *Bauer a Willmeroth* (C-569/16 a C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871, bod 52).

⁶⁵ Srov. čl. 153 odst. 4 a čl. 193 SFEU.

⁶⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne 21. 6. 2018, *Komise v. Německo* (C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, body 53, 63-64).

⁶⁷ Viz rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Alheto* (C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, bod 148).

⁶⁸ Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626).

soudu, podle kterého musí být žalobci přiznána mezinárodní ochrana, s výjimkou případu prokázaného ohrožení veřejné bezpečnosti. SDEU dovodil, že přiznání mezinárodní ochrany podle čl. 46 odst. 3 azylové směrnice⁶⁹ je nárokové, takže pokud příslušný správní nebo kvazisoudní orgán odmítá vyhovět rozhodnutí soudu, pak jednoduše soud věc vyřešit musí sám. Účelem citovaného usnesení směrnice samozřejmě není sjednotit procesní pravidla soudního přezkumu, ovšem citované ustanovení by bylo „zbaveno jakéhokoliv užitečného účinku“, pokud by mohly správní orgány nerespektovat rozhodnutí soudu.⁷⁰

Jak je patrné, rétorika Soudního dvora je v tomto ohledu velmi blízká citovaným rozhodnutím z oblasti ochrany životního prostředí. Řízení o přiznání mezinárodní ochrany je samozřejmě v řadě ohledů odlišné od veřejnoprávních plánovacích a povolovacích procesů, jejichž výsledek se může projevit v osobní sféře značného množství osob. Podstata unijní úpravy je však v obou případech shodná, tedy ochranná, což se jasně ukazuje, srovnáme-li konkrétně rozhodnou úpravu např. s podobným ustanovením směrnice EIA.⁷¹ Citovaný článek 46 odst. 3 azylové směrnice vymezuje rozsah práva na účinný opravný prostředek a upřesňuje, že členské státy musí zajistit, aby soud, u něhož je napadeno rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, provedl „úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95]“. Podle čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice EIA musí členské státy zajistit, aby příslušníci dotčené veřejnosti „měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.“ Obě úpravy kladou důraz na plnou jurisdikci soudů a zároveň ochranu práv dotčených osob, přičemž odlišnosti přezkumu azylových rozhodnutí (posouzení *ex nunc*⁷²) jsou jen rozvinutím soudní ochrany, projevem zásady *non refoulement* zakotvené v článku 18 a v čl. 19 odst. 2 Listiny.⁷³ Nepředstavují proto důvod, který by vylučoval přenesení nastíněného výkladu čl. 47 Listiny do jiných oblastí unijního práva.

⁶⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

⁷⁰ Viz zejm. body 58-59.

⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. L 26, 2012, s. 1-21

⁷² Výraz *ex nunc* zdůrazňuje povinnost soudu provést posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku. K tomu viz např. rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Alheto* (C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, body 111-113).

⁷³ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi* (C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465).

C-752/18 (*Deutsche Umwelthilfe*): Jak donutit stát, aby plnil své povinnosti v ochraně životního prostředí?

Povinnost zajistit užitečný účel unijního práva pochopitelně sahá až k výkonu rozhodnutí. Zatímco citovaný rozsudek ve věci *Torubarov* upřesňuje nároky na rozhodování vnitrostátních soudů při řešení rozhodovacího *ping-pongu* správních orgánů, rozsudek SDEU ve věci **C-752/18 (*Deutsche Umwelthilfe*)**⁷⁴ se zaměřuje na výkon soudního rozhodnutí, tedy další fázi zajištění účinnosti unijního práva.

V Německu panuje široká shoda na potřebě zlepšovat kvalitu ovzduší. Německá společnost ani politická reprezentace však není zdaleka jednotná v názoru na prostředky, kterými má být takového zlepšení dosaženo. Zejména snahy o omezení automobilové dopravy ve městech se staly význačným politickým tématem, symbolem omezování těžce vydřeného blahobytu. Ani po vydání rozsudku SDEU ve zmíněné věci *Janecek* se situace nijak zvlášť nezlepšila, takže nedochází k plnění závazků vytyčených v akčním programu zlepšování kvality ovzduší, navzdory pokutám ukládaným soudy orgánům veřejné správy.

Z judikatury SDEU přitom vyplývá, že právo na účinnou právní ochranu by bylo iluzorní, pokud by právní řád členského státu umožňoval, aby pravomocné a závazné soudní rozhodnutí nebylo uplatněno v neprospěch některého účastníka řízení (i města či státu).⁷⁵ Není však zřejmé, jak daleko může či musí členský stát zajít, aby donutil příslušný orgán přijmout konkrétní ochranné opatření.

Německé právo teoreticky umožňuje přijmout donucovací opatření ke splnění soudního rozhodnutí spojené se zbavením osobní svobody. Jinak řečeno, politik, který může rozhodnout o omezení automobilového provozu, může být vzat do donucovací vazby, ve které si svoje rebelství rozmyslí. Využívání tohoto institutu významně brání německé ústavní právo k ochraně osobní svobody, nicméně to nezabránilo předkládacímu soudu, aby se zeptal SDEU, zda unijní právo dovoluje či dokonce vyžaduje přijetí takového opatření⁷⁶ za situace, kdy veřejní činitelé zjevně nehodlají vyhovět pravomocným soudním rozhodnutím.

Soudní dvůr dospěl k závěru, že ani zásady efektivity unijního práva a dodržování práva na účinnou soudní ochranu neukládají vnitrostátnímu soudu, aby upustil od výkladu práva souladného s ústavou. I pokud by bylo možné donucovací vazbu nařídit, může se tak podle SDEU stát „*jen tehdy, pokud neexistuje žád-*

⁷⁴ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114).

⁷⁵ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499, bod 43).

⁷⁶ Konkrétně vůči některým členům vlády Horního Bavorska (Německo), ministři spolkové země Bavorsko pro životní prostředí a ochranu spotřebitele nebo také vůči předsedovi vlády této spolkové země.

*né jiné méně omezující opatření umožňující dosáhnout sledovaného cíle.*⁷⁷ SDEU nabízí jako jedno z řešení i řízení pro porušení povinnosti, které by mohlo členský stát donutit plnit své povinnosti, a zejména poukazuje na možnost zajištění plné účinnosti unijního práva a účinné ochrany práv jednotlivců podle tohoto práva prostřednictvím zásady odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst.⁷⁸

Soudní dvůr tedy naznačuje, že pokud nejsou akční plán pro kvalitu ovzduší přijaty, nebo nejsou změněny způsobem, který vyžaduje soudní rozhodnutí, lze uvažovat o odpovědnosti státu za újmu způsobenou porušením unijního práva.

Nabízí se srovnání s judikaturou českých civilních soudů, která navazuje na nevydání a následně rušení programů zlepšování kvality ovzduší správnými soudy. Žalobu o zadostiučinění za nesprávný úřední postup spočívající v nevydání akčního plánu pro území městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice a nevydání Programu zlepšování kvality ovzduší pro Aglomeraci Ostrava/Karviná/Frydek-Místek shledaly civilní soudy jako nedůvodnou zčásti z důvodu promlčení nároku, zčásti z důvodu absence příčinné souvislosti mezi tvrzeným nesprávným úředním postupem a tvrzenou újmou. Namísto uváděných a absentujících opatření k nápravě stavu životního prostředí byla přijata opatření jiná, podle soudu plnící stejnou funkci, která dokonce vedla ke zlepšení ovzduší v místě bydliště žalobkyně.⁷⁹

Aniž bych chtěl podrobně hodnotit správnost rozhodnutí civilních soudů nebo trefnost argumentace žalobkyně, poukáži na to, co výslovně potvrdil již NSS, tedy že povinnost přijmout akční program znamená přijmout akční program: „*Konkrétně úpravu akčních plánů nelze interpretovat jako pouhé doporučení k dosažení cílů směrnice, ale jako stanovení účelu, obsahu i formy normativního aktu, které jsou členské státy za daných podmínek povinny vypracovat.*“⁸⁰ Obsahem povinnosti přijmout akční plán je tedy přijetí celistvého dokumentu obsahujícího konkrétní opatření, které nelze nahradit přijetím *nějakých* opatření, které mohou *nějak* přispět ke zlepšení ovzduší. Jedná se o podstatné porušení unijního práva, za které přísluší náhrada újmy,⁸¹ pokud stát nedokáže pro určitou aglomeraci řádně připravit akční plán od roku 2007, ani zde zajistit dosažení míry znečištění, která vyhovuje unijním požadavkům? Zdá se, že ano – a je velkou škodou, že ostravský případ nepokračuje k Ústavnímu soudu a případně až k ESLP. Paralely s německým případem posu-

⁷⁷ Bod 51.

⁷⁸ Body 53-54.

⁷⁹ Viz usnesení NS ze dne 28. 3. 2019, č. j. 30 Cdo 1447/2017-194.

⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, č. j. 2 As 48/2015-60.

⁸¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, Tomášová (C-168/15, ECLI:EU:C:2016:602, bod 18), případně Vomáčka, V. Odpovědnost za porušení unijního práva životního prostředí. In: Jančářová, I. a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 43-104.

zovaným ve věci C-752/18 jsou silné, pokulhávají jen v jednom zásadním aspektu: Kvalita ovzduší na Ostravsku je dlouhodobě mnohem horší než v Bavorsku.

Urgenda po česku?

20. prosince 2019 nizozemský nejvyšší soud (*Hoge Raad*) potvrdil rozhodnutí soudu nižšího stupně ve věci *Urgenda* a konstatoval, že nizozemská vláda má povinnosti v souladu se svými závazky v oblasti lidských práv významně snížit emise skleníkových plynů.⁸² Pozadí celého případu bylo důsledně popsáno,⁸³ nemusí však být zřejmé důsledky, které z rozhodnutí plynou pro ostatní (evropské) státy.

V reakci na rozsudek například zveřejnila vysoká komisařka OSN pro lidská práva tiskovou zprávu o rozhodnutí, ve které uvádí, že „rozhodnutí potvrzuje, že nizozemská vláda a v důsledku toho i ostatní vlády mají závazné právní závazky, založené na mezinárodním právu v oblasti lidských práv, k výraznému snížení emisí skleníkových plynů.“⁸⁴ Taková interpretace je z mého pohledu nesprávná, protože nizozemské právo je značně specifické z hlediska posuzování pozitivních povinností státu a mezinárodní či evropský přesah případu je tak do jisté míry zdánlivý.

Základy rozsudku ve věci *Urgenda* sahají až k rozsudku ve věci *Kelderluik* (neboli *sklepní poklop*) z roku 1965,⁸⁵ ve kterém nizozemský nejvyšší soud položil základy doktríny povinnosti péče (*zorgplicht*) na půdorysu zdánlivě prosté otázky: Vzniká odpovědnost za škodu způsobenou pádem do sklepního otvoru hospody otevřeného z důvodu zásobování i přes základní varování v podobě několika pivních bedýnek postavených vedle otvoru? Podle soudu si některé situace vyžadují přijetí zvláštních preventivních opatření, pokud nelze očekávat, že jednotlivci budou věnovat plnou pozornost svému okolí. Při posuzování odpovědnosti jsou pak klíčová kritéria předvídatelnosti, míry zavinění, pravděpodobnosti možnosti vzniku újmy, povahy a vážnosti újmy. Měřítkem je pak jednání rozumné osoby ve stejné situaci, přiměřené hrozícímu nebezpečí.⁸⁶ Byť se zdá, že holandské sou-

⁸² Rozsudek Hoge Raad ze dne 20. 12. 2019, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2006.

⁸³ Viz např. Šeba, Jan. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3, s. 116-147, nebo Jančářová, I. Globální oteplování v reflexi ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí. In: Müllerová, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 159-172. Případně Michalovič, Matúš. *Nadácia Urgenda v. Holandsko. Bratislavské právnické fórum 2018: Právne aspekty boja proti klimatickej zmene*. Univerzita Komenského v Bratislavě, 2018, s. 44-48.

⁸⁴ United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. *Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change*. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E>.

⁸⁵ Rozsudek Hoge Raad ze dne 5. 11. 1965, *Kelderluik*, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.

⁸⁶ Giesen, I., Engelhard, E. Medical Liability in the Netherlands. In: Koch, B. A. (ed.) *Medical Liability in Europe: A Comparison of Selected Jurisdictions*. De Gruyter, 2011, s. 370.

dy přebraly standard podobný posuzování stejné situace v jiných evropských státech,⁸⁷ liší se v nahlížení na povahu a rozsah povinnosti předcházet vzniku odpovědnosti. Povinnost péče nebyla primárně konstituována jako povinnost státu, ale naopak jako obecná civilní preventivní povinnost, která byla v dalších případech využita rovněž při posuzování odpovědnosti nebo povinnosti jednat, kterou lze dovodit u představitelů veřejné moci.⁸⁸

Povinnost péče lze připodobnit k silnému pojetí zásady předběžné opatrnosti, které zakotvuje povinnost jednat,⁸⁹ ve srovnání se slabým pojetím, podle kterého vědecká nejistota nemůže bránit přijetí ochranných opatření.⁹⁰ Slabé pojetí bývá označováno za banální truismus a prostředek „*k boji proti veřejným zmatkům nebo proti zájmům soukromých skupin volajících po jednoznačném prokázání hrozby, které nepožaduje žádná racionální společnost.*“⁹¹ Nizozemské soudy nicméně nekoncepují povinnost péče jako institut předběžné opatrnosti; podmínkou jejího vzniku je naopak vědecká shoda na původu, povaze i možných důsledcích hrozícího nebezpečí.⁹²

V uvedené podobě se koncept povinnosti péče výrazně neliší např. od českého pojetí ochrany subjektivních veřejných práv prostřednictvím zásahové žaloby ve správním soudnictví, z hlediska praktického využití je však patrný rozdíl v posuzování podmínky vzniku povinnosti péče, kterou je blízkost stran (resp. povaha práv, jejichž ochrany je možné se dovolávat).

České soudy vyžadují k poskytnutí ochrany (i) nezákonnost zásahu, která se projeví v osobní sféře žalobce v určité intenzitě (ii),⁹³ přičemž „*u těch procesních úkonů či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak*

⁸⁷ Van Maanen, G., Towndend, D., Teffera, A. The Dutch Cellar Hatch Judgment as a Landmark Case for Tort Law in Europe: A Brief Comparison with English, French and German Law with a Law and Economics Flavour. *European Review of Private Law*. 2008, s. 872.

⁸⁸ Viz rozsudek Hoge Raad ze dne 7. 10. 2016, *Nijmeegse Markt*, ECLI:NL:HR:2016:2283.

⁸⁹ Viz např. „*When an activity raises threats of harm to the environment or human health, precautionary measures should be taken even if some cause and effect relationships are not fully established scientifically.*“ Wingspread statement on the precautionary principle, Wingspread Conference Center, Racine, Wisconsin, 1998. Dostupné z: www.who.int/ifcs/documents/forums/forum5/wingspread.doc

⁹⁰ Viz např. Princip 15 Deklarace z Rio de Janeiro: „*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*“

⁹¹ Sunstein, C. R., Beyond the Precautionary Principle. *University of Pennsylvania Law Review*. 2003, č. 1, s. 1016, vlastní překlad.

⁹² Body 4.3–4.7.

⁹³ Viz např. Svoboda, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13-14, s. 477-482. Nebo Štencel, V., Vomáčka, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 146-151.

než prostřednictvím takového rozhodnutí, je z ústavního hlediska nutné vyhodnotit, zda popsané procesní úkony či opomenutí správního orgánu zasahují do základních práv a svobod.⁹⁴

Dotčenost je však spatřována zejména v zásahu do majetkových práv, což podle konkrétních okolností ztěžuje nebo vylučuje účinnou ochranu životního prostředí, zvláště když obecným postulátům neodpovídají závěry jednotlivých rozhodnutí. K ilustraci je možné poukázat na usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264 (*obce Dobřejovice, Čestlice*), ve kterém rozšířený senát NSS zdůraznil, že dotčení jednotlivci mohou hájit veřejný zájem i prostřednictvím svých práv, přičemž „(m)ožnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.“⁹⁵ Východiskem pro tento závěr není žádná nadřazená právní úprava, ale prostá skutečnost, že v řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. Pochopitelně platí, že řízení, jehož předmětem je ochrana životního prostředí, nemá sloužit k řešení individuálních sporů mezi investorem a vlastníky dotčených či mezujících nemovitostí,⁹⁶ ovšem ochranu životního prostředí nelze jednoduše označit za předmět individuálního sporu. V případě, že se hájení vlastních zájmů překrývá s ochranou zájmů veřejných, není možné odepírat účastenství v řízení ani přístup k soudní ochraně, pokud se nejedná o zneužití práv.

V praxi však soudy vyžadují relativně úzký vztah fyzické osoby k možnému poškození životního prostředí již při hodnocení podmínek aktivní procesní legitimace k podání žaloby,⁹⁷ případně vůbec nespátřují možné dotčení práv. Ve stejné době jako citované usnesení rozšířeného senátu vydal NSS rozhodnutí v senátních věcech, podle kterých se vlastníka pozemku netýká rozhodnutí o povolání tzv. druhové výjimky, která má být na jeho pozemku realizována,⁹⁸ stejně

⁹⁴ Nález ÚS ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, bod 33.

⁹⁵ Bod 41.

⁹⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012-21.

⁹⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.

⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 6 As 375/2018-31: „Ve vztahu ke zvláště chráněným živočichům nebylo rozhodováno přímo o právech stěžovatelky, neboť chránění živočichové již z podstaty věci nejsou v její věci vlastnictví. Samotná potencialita výskytu těchto živočichů na pozemcích stěžovatelky přímou dotčenost práv nebo povinností stěžovatelky taktéž nedokládá. V opačném případě by účastníkem řízení o udělení výjimky měli být všichni vlastníci všech pozemků, na kterých by se mohli živočichové, ve vztahu k nimž se žádá výjimka, s ohledem na své chování vyskytovat, přičemž takový závěr považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný. Stejný argument musí Nejvyšší správní soud uvést i ve vztahu k zvláště chráněným rostlinám ... Řízení o udělení výjimky pro zásah do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin však k ochraně individuálních zájmů (vlastnického práva stěžovatelky) zjevně neslouží, jeho smyslem je naopak posouzení veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin.“

jako se ho netýká ani zásah do územního systému ekologické stability, ačkoliv tento zásah může mít negativní vliv na nejen na obsah vlastnického práva,⁹⁹ ale rovněž na právo na příznivé životní prostředí, které může mít bezpochyby i podobu zájmu na určité ochraně vlastního pozemku.¹⁰⁰

Tyto tendence odepírání ochrany veřejných subjektivních práv jsou rozsáhlejší a lze mezi ně zařadit i závěry rozsudku KS v Ústí nad Labem ze dne 2. 4. 2019, č. j. 15 A 7/2019-37, podle kterého je správné, že odvolání proti rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá posouzení EIA, přísluší z dotčené veřejnosti výhradně ekologickým spolkům. U jednotlivců postačuje, že mohou svá práva hájit v navazujících řízeních, protože EIA podle krajského soudu přeci neslouží k posouzení „zásahu do práv jednotlivých konkrétních osob“. Krajský soud však přehlíží, že předmětem procesu EIA není toliko posouzení vlivů zamýšleného záměru na různé aspekty životního prostředí v užším pojetí, ale jsou jím i například rizika pro veřejné zdraví (např. v důsledku kontaminace vod, znečištění ovzduší a hlukového zatížení),¹⁰¹ na která mohou podle NSS dotčení jednotlivci poukazovat i ve vztahu k závěrům zjišťovacího řízení, pokud dostatečně specifikují svoje námitky.¹⁰² A dále – což je podstatné, protože žalobcem v dané věci bylo stavební bytové družstvo – jsou předmětem posuzování také možné vlivy záměru na majetek.¹⁰³ Proto se např. Soudní dvůr v rozsudku ve věci **C-420/11 (Leth)**¹⁰⁴ zabýval otázkou, zda v důsledku neprovedení EIA může vzniknout nárok na náhradu škody osobám zasaženým hlukem z neposouzeného záměru (a konstatoval, že „předcházení majetkovým újmám v rozsahu, v němž jsou přímými hospodářskými důsledky vlivů veřejného nebo soukromého záměru na životní prostředí, je pokryto cílem ochrany sledovaným směrnici“¹⁰⁵), nebo v rozsudku ve věci **C-570/13 (Gruber)**¹⁰⁶ dospěl k závěru, dotčení sousedé musí mít možnost žalovat rozhodnutí o povolení záměru vyžadujícího posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), a to z důvodu možného rušení

⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 4 As 38/2015-47.

¹⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 As 233/2018-74, a předcházející rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 18. 5. 2018, č. j. 30 A 87/2016-78: „V uvedeném ale krajský soud žádné dotčení veřejných subjektivních práv žalobce nespaturuje. Nedovede si totiž v praktické rovině a rozumného uvažování představit, jak by se mohla uvedená skutečnost dotknout žalobcem předestíraného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 LPS základních práv a svobod. Ostatně žalobce způsob tohoto zásahu blíže nijak nespécifikoval, s výjimkou své obavy, že by mohl do budoucna ‚přijít‘ o povinnosti chránit něco, s čím se uvažovalo ve výhledu, ale nikdy zřízeno nebylo.“

¹⁰¹ Jedná se o jedno z kritérií pro zjišťovací řízení. Viz bod I.7 přílohy č. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁰² Viz rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2017, č. j. 7 As 188/2016-75.

¹⁰³ Viz zejm. § 2 a bod I.9 části D přílohy č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb., čl. 3 odst. 1 písm. d) a příloha IV bod 4. směrnice 2011/92/EU.

¹⁰⁴ Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth* (C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166).

¹⁰⁵ Bod 36.

¹⁰⁶ Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231).

provozem i z důvodu ochrany věcných práv, neboť obojí je předmětem posuzování.¹⁰⁷

Problém striktního posuzování dotčení dobře ilustruje i judikatura k ochraně proti nezákonným stavbám. České soudy dovozují, že neexistuje veřejné subjektivní právo na odstranění černé stavby a není možné brojit proti nečinnosti stavebního úřadu ani nezákonnému zásahu spočívajícímu v tom, že stavební úřad existenci černé stavby neřeší.¹⁰⁸ Otázka, zda vůbec a případně za jakých podmínek se mohou žalobci domáhat ochrany proti faktické nečinnosti stavebního úřadu, byla postoupena rozšířenému senátu NSS,¹⁰⁹ je však zarážející, že soudy dosud neprojevily snahu odlišit případy, kdy samotná existence černé stavby přímo zasahuje do práv žalobce, jak činí judikatura i odborná literatura v jiných státech.¹¹⁰ Pokud zdůrazňují, že osobám dotčeným černou stavbou náleží alespoň soukromoprávní prostředek ochrany, je třeba upozornit, že soukromoprávní ochrana neposkytuje plnou ochranu proti úředně povoleným činnostem¹¹¹ a ani nesvědčí všem zástupcům dotčené veřejnosti ve vztahu k možnému dotčení na právu na příznivé životní prostředí. Až absurdně vyznívá, jsou-li k civilnímu soudu odkazovány ekologické spolky,¹¹² které logicky nemohou proti černé stavbě brojit z pozice obtěžovaného souseda.

Nizozemské právo oproti tomu přímo upravuje zvláštní civilní legitimaci ekologických spolků k ochraně veřejného zájmu (*Algemeen belang*).¹¹³ Povinnost péče tak odpovídá proklamovanému veřejnému zájmu, přičemž veřejné právo a mezinárodní závazky slouží při posuzování existence povinnosti péče k interpretaci neurčitých pojmů a konceptů jako veřejný zájem, sociální spravedlnost, přiměřenost a spravedlnost. Mají toliko „reflexní účinek“ (*reflexwerking*).¹¹⁴

Koncept povinnosti péče spojený s *actio popularis* může svádět k justičnímu aktivismu, protože stírá hranici mezi politikou a právem. Ta, jak uvádí např. Fikkersová, vede podle toho, jak barvitě se daří obsah povinnosti péče vykreslit

¹⁰⁷ Bod 41.

¹⁰⁸ Viz např. usnesení ÚS ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 3466/17, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, č. j. 8 As 121/2018-30.

¹⁰⁹ Věc pod sp. zn. RS 2/2020, předkládací usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

¹¹⁰ Kaplonek, B., Mittag, M. Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht. JA, 2006, s. 664.

¹¹¹ Viz náleží ÚS ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

¹¹² Viz rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 As 311/2018-42.

¹¹³ 3:305a BW (občanský zákoník Nizozemska).

¹¹⁴ Viz rozsudek Rechtbank Den Haag ze dne 24. 6. 2015, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, bod 4.43: „Dit heeft tot gevolg dat de rechter bij de toepassing en invulling van nationaalrechtelijke open normen en begrippen, zoals de maatschappelijke betamelijkheid, de redelijkheid en billijkheid, het algemeen belang of bepaalde rechtsbeginselen, rekening houdt met dergelijke volkenrechtelijke verplichtingen. Zo krijgen deze verplichtingen een „reflexwerking“ in het nationale recht.“

před soudem.¹¹⁵ Pokud se však ve veřejném zájmu žádá plnění konkrétních povinností po vládě, která předjímá i zosobňuje obsah veřejného zájmu, připomíná disputace před civilním soudem hada zakousnutého do vlastního ocasu. Nizozemský nejvyšší soud se této šlamastice snažil vyhnout prostřednictvím závazků vyplývajících z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dovedil, že vláda musí splnit pozitivní povinnost vyplývající z čl. 8 Úmluvy. Odůvodnění, kterým existenci této povinnosti podložil, však vzbuzuje pochybnosti.

Velmi zjednodušeně nizozemský soud odkázal na judikaturu ESLP, která dovozuje pozitivní povinnosti státu na půdorysu čl. 2 Úmluvy (ochrana života) a doplnil, že pod čl. 8 ESLP podřazuje případy ohrožení životního prostředí, kterému musí státy zabránit. Problém je v tom, že odkazovaná judikatura se týká udržování nezákonného stavu,¹¹⁶ přičemž nizozemský soud uznal, že Nizozemsko žádné mezinárodní závazky v oblasti ochrany klimatu neporušuje.

Z judikatury ESLP skutečně vyplývá, že pokud mají státy dostatečné informace o problému, který ohrožuje zdraví obyvatelstva, pak po nich lze požadovat činnost, která toto nebezpečí zmírní či odstraní. Judikatura k čl. 8 Úmluvy je však extrémně opatrná a ESLP se snaží vyhnout tomu, aby určil povinnost dosáhnout určitého výsledku: „*Pochopitelně, pokud je v sázce ochrana veřejného zájmu v takové míře, že již jde o ohrožení veřejného zdraví, je povinností správních orgánů, aby včas a řádně zakročily. Byť Soud uznává, že jde o povinnost jednat, nikoliv dosáhnout výsledků.*“¹¹⁷

A konečně je sporná již samotná aplikace Úmluvy na ochranu práv Urgendy, která je nevládní organizací. Podle judikatury ESLP nemůže splňovat test oběti a nemá ani přístup k ESLP. Tuto skutečnost nizozemský soud nerozporoval, nicméně dovedl, že pro účely zvláštní civilní žaloby je možné považovat Urgendu za zástupce dotčených jednotlivců: „...skutečnost, že Urgenda nemá právo podat stížnost na ESLP na základě článku 34 EÚLP, protože sama o sobě není potenciální obětí hrozícího porušení článků 2 a 8 EÚLP, neomezuje její právo podat žalobu podle nizozemského práva v souladu s článkem 3:305a občanského zákoníku jménem obyvatel, kteří jsou ve skutečnosti takovými oběťmi.“¹¹⁸ Jak je patrné, v tomto pojetí se nejedná o reflexní účinek, nýbrž o odraz nepřímo použitelných mezinárodních smluv při provádění přímo účinné povinnosti mezinárodního práva podle ESLP v kontextu specifické vnitrostátní úpravy *actio popularis*.

¹¹⁵ Flikkers, S. Urgenda, de zorgplicht en toekomstige generaties. *Nederlands Juristenblad*. 2015, č. 33, s. 2289-2293.

¹¹⁶ Konkrétně soud odkázal na rozsudky ESLP ze dne 10. 11. 2004, *Taşkın a další proti Turecku* (stížnost č. 46117/99) a ze dne 27. 1. 2009, *Tătar proti Rumunsku* (stížnost č. 67021/01).

¹¹⁷ Rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2011, *Stoicescu proti Rumunsku* (stížnost č. 9718/03).

¹¹⁸ Bod 5.9.3, vlastní překlad.

Jak je patrné, právě tato specifická vnitrostátní úprava sehrála rozhodující roli ve věci *Urgenda*. Rozsudek *Hoge Raad* proto není z mého pohledu zásadní v tom, že by prošlapával cestu dalším klimatickým žalobám. Není pravděpodobné, že by soudy dalších států vyložily nepřímé povinnosti vyplývající z mezinárodního práva skrze pochybnou konstrukci pozitivních povinností v režimu Úmluvy. Podstatný je spíše proto, že (i) jasně označuje klimatické změny za závažné nebezpečí pro životní prostředí, (ii) převádí vědecké poznatky na jasně formulované povinnosti státu, a (iii) omezuje politické uvážení státu, aniž by stanovil konkrétní způsob řešení závadného stavu.

Blíží se *Urgenda* po česku? Z hlediska procesu nepochybně, protože soudy jsou v Česku přístupné a je otázkou času, než jim někdo předloží *opravdovou* klimatickou kauzu. Aby se zviditelnil nebo rozvířil potřebnou diskuzi o nevyužívaných možnostech státu v boji s klimatickými změnami, anebo v touze dosáhnout alespoň rychlejšího zavádění adaptačních opatření. Lze doufat v kreativní žalobce, kteří se pokusí využít i cesty představené SDEU ve věcech *Torubarov* a *Deutsche Umwelthilfe*. Z hlediska výsledku se české *Urgendy* dočkáme stěží, dokud se státu bude vyplácet udržovat škodlivý stav a ochrana práv dotčených osob nebude spojena s odpovídající (nebo alespoň nějakou!) kompenzací. Stejný závěr nicméně platí i pro situaci ve státech, se kterými sdílíme právní tradice, tedy zejména pro Německo a Rakousko, které se drží přísného posuzování dotčenosti veřejných subjektivních práv a zároveň dbají na důsledné oddělení moci ve státech. V těchto státech se *Urgenda* nevysoudí; bude zvolena.

O autorovi:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem ve věcech ochrany životního prostředí na Nejvyšším správním soudu.

COURT OF JUSTICE AND CZECH URGENDA: HOW TO FORCE THE STATE TO FULFILL ITS OBLIGATIONS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

This article analyses recent case law of the Court of Justice (CJEU) with a particular interest in various aspects of judicial protection in attempt to determine if there is a way to force the State to fulfil its obligations in environmental protection (judgements in cases C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others*; C-556/17, *Torubarov*; C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*). With the same question, a brief commentary on the groundbreaking decision of the Dutch Supreme Court in the *Urgenda* case (*De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*) is provided. The author points to the specific Dutch concept of the 'duty of care' which follows the 'positive action doctrine' of the European Court of Human Rights (ECtHR).

Key words: Court of Justice, case law, climate change, climate litigation, Urgenda, positive action



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**MEZIVLÁDNÍ KONFERENCE O OCHRANĚ A UDRŽITELNÉM
VYUŽÍVÁNÍ MOŘSKÉ BIODIVERZITY ZA HRANICEMI
NÁRODNÍ JURISDIKCE: MŮŽE BÝT ČTVRTÉ ZASEDÁNÍ
NA PŘELOMU BŘEZNA A DUBNA 2020 SKUTEČNĚ POSLEDNÍ?***JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.¹*

Na přelomu března a dubna roku 2020 proběhne v sídle OSN v New Yorku již čtvrté zasedání Mezivládní konference o mezinárodním právně závazném nástroji v rámci Úmluvy OSN o mořském právu zaměřeném na ochranu a udržitelné využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce (*Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*). Dle „vánoční“ rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/72/249, přijaté 24. prosince 2017, kterou byla konference svolána, by se mělo jednat o zasedání poslední, tedy to, na kterém bude vyjednávaný závazný právní nástroj přijat². Může tomu tak vzhledem ke stavu vyjednávání skutečně být?

1. Právní souvislosti konference: mezera v mezinárodním mořském právu

Předmětem tohoto příspěvku není samotný rozbor problematiky ochrany a udržitelného využívání mořské biodiverzity v oblastech za hranicemi národní jurisdikce, omezím se proto pouze na její stručné představení, které je pro pochopení probíhajících vyjednávání nezbytné. Mezinárodní mořské právo, kodifikované v Úmluvě OSN o mořském právu (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dále též jen „UNCLOS“³), rozeznává dva základní typy mořských prostorů: prostory spadající pod jurisdikci pobřežních států (vnitřní vody, teritoriální moře,

¹ Zasedání konference, o níž pojednává tento příspěvek, se účastním jako expertní poradce delegace České republiky. Za tuto možnost Ministerstvu zahraničních věcí ČR a Právnické fakultě UK velmi děkuji.

² Srov. rezoluci A/RES/72/249, čl. 3, podle něhož by konference měla proběhnout ve čtyřech zasedáních, vždy v délce trvání deseti pracovních dnů, a to první zasedání ve druhé polovině roku 2018, druhé a třetí zasedání v průběhu roku 2019 a čtvrté zasedání v první polovině roku 2020.

³ Přijata 10. prosince 1982 v Montego Bay (Jamajka), vstup v platnost 16. listopadu 1994, 168 smluvních stran (ke dni 27. června 2019).

přílehlá zóna, výlučná ekonomická zóna a kontinentální šelf) a tzv. mezinárodní prostory neboli prostory za hranicemi národní jurisdikce (volné moře, Oblast), v nichž mají všechny státy světa stejná práva a žádný nemůže usilovat o jejich podřízení své suverenitě⁴. Kromě této společné charakteristiky je však právní režim obou mezinárodních prostorů fundamentálně odlišný: zatímco volné moře (*high seas*), tedy vodní sloupec za vnější hranicí výlučné ekonomické zóny, je ovládáno principem svobody a zdroje, které se zde nacházejí, jsou považovány za *res nullius*, tzv. Oblast (*Area*), tedy hlubokomořské dno a podloží za vnější hranicí kontinentálního šelfu, včetně jejích zdrojů, je tzv. společným dědictvím lidstva (*common heritage of mankind*). Zdroje Oblasti mají tedy povahu *res communis* a nositelem práv k nim je lidstvo jako celek. Jeho jménem pak jedná Mezinárodní úřad pro mořské dno (*International Seabed Authority*, dále též jen „Úřad“), zvláštní subjekt zřízený UNCLOS, jehož členy jsou *ipso facto* všechny smluvní strany UNCLOS. Právní režim Oblasti a jejích zdrojů je velmi složitý, kromě části XI UNCLOS je zakotven i v její první „prováděcí“ dohodě: Dohodě týkající se provedení části XI Úmluvy OSN o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 (*Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*)⁶.

Charakteristikou režimu společného dědictví lidstva, která je z hlediska probíhajících vyjednávání stěžejní, je jeho věcná působnost. UNCLOS sice obecně stanoví, že „Oblast a její zdroje jsou společným dědictvím lidstva“⁷, zároveň však upřesňuje, že pro účely části XI upravující právní režim Oblasti se zdroji rozumí „všechny pevné, kapalné nebo plynné nerostné zdroje *in situ* v Oblasti na mořském dně nebo pod ním, včetně polymetalických koncentrací“⁸. Úmluva tak z působnosti právního režimu společného dědictví lidstva vylučuje biologické (živé) zdroje, které se v Oblasti nacházejí; tyto zdroje tedy podléhají režimu volného moře, který je mnohem méně propracovaný a z hlediska využívání mořských zdrojů se fakticky omezuje pouze na rybolov. Doktrína tuto skutečnost označila za „nejhlubší z iro-

⁴ Srov. čl. 87 a 89 UNCLOS ve vztahu k volnému moři a čl. 137 odst. 1 a čl. 141 UNCLOS ve vztahu k Oblasti.

⁵ Přijata 28. července 1994, vstup v platnost 28. července 1996, 150 smluvních stran (ke dni 27. června 2019).

⁶ Druhou prováděcí dohodou je Dohoda k provedení ustanovení Úmluvy OSN o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 týkající se ochrany a řízení rybích hejn, která se pohybují jak uvnitř výlučných ekonomických zón, tak na volném moři, a rybích hejn vysoce migrujících druhů (*Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*), zkráceně nazývaná Dohoda o rybích hejnech (*Fish Stocks Agreement*), přijata 4. srpna 1995, vstup v platnost 11. prosince 2001, 90 smluvních stran (ke dni 27. června 2019).

⁷ Čl. 136 UNCLOS.

⁸ Čl. 133 písm. a) UNCLOS.

nií⁹: zatímco pro nerostné zdroje, jejichž využívání se od přijetí UNCLOS nikdy nestalo ekonomicky rentabilním, a proto dosud nebylo zahájeno (probíhají pouze průzkumné práce), existuje propracovaný právní režim zahrnující sdílení přínosů ve prospěch celého mezinárodního společenství, pro biologické zdroje nacházející se na stejných místech, které jsou využitelné a reálně využívány¹⁰, žádný zvláštní právní režim neexistuje, a z jejich přínosů tak profitují pouze vyspělé země, které mají na jejich využívání prostředky.

2. Předchůdci konference: neformální otevřená *ad hoc* pracovní skupina a přípravný výbor

Tento právní stav, vnímaný mnohými jako mezera v mezinárodněprávní úpravě, vedl v roce 2004 Valné shromáždění OSN k vytvoření neformální otevřené *ad hoc* pracovní skupiny pro studium otázek vztahujících se k ochraně a udržitelnému využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce (*Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*)¹¹. Pracovní skupina zahájila svou činnost v roce 2006, první tři setkání proběhla v dvouletých intervalech, od roku 2010 se pak scházela každý rok, v některých letech i dvakrát. Poslední setkání pracovní skupiny proběhlo v lednu 2015.¹²

⁹ GLOWKA Lyle. The Deepest of Ironies: Genetic Resources, Marine Scientific Research, and the Area. In: *Ocean Yearbook*, n° 12, 1996, str. 154-178.

¹⁰ Představa hlubokomořského dna jako „pouště bez života“ je mylná, naopak se v tomto mořském prostoru nachází řada unikátních společenstev živých organismů, jejichž typickým představitelem jsou ekosystémy hydrotermálních vývěrů (*hydrothermal vents*). Jedná se o místa s aktivním vývěrem žhavé hmoty, která se nacházejí na oceánských hřbetech v hloubkách několika tisíců metrů a jsou obklopena bohatými živočišnými společenstvy založenými nikoliv na fotosyntéze (světlo do těchto hloubek neproniká), ale na chemosyntéze, tedy získávání energie pro tvorbu organické hmoty z chemických látek, které se nacházejí ve směsi proudící z vývěrů.

¹¹ Srov. rezoluci A/RES/59/24 ze dne 17. listopadu 2004, věnovanou problematice oceánů a mořského práva (*Oceans and the law of the sea*), konkrétně její bod 73, kterým je pracovní skupina zřízena, a to za účelem: (a) vytvoření přehledu činností relevantních mezinárodních organizací se vztahem k ochraně a udržitelnému využívání mořské biologické rozmanitosti za hranicemi národní jurisdikce, (b) prověření vědeckých, technických, ekonomických, právních, environmentálních, socio-ekonomických a dalších aspektů této problematiky, (c) identifikace klíčových otázek, pro něž by bylo žádoucí zpracování podrobnějších podkladových studií, (d) určení možností a přístupů, které by mohly podpořit mezinárodní spolupráci a koordinaci pro ochranu a udržitelné využívání mořské biologické rozmanitosti v těchto oblastech.

¹² Zprávy a další informace o činnosti pracovní skupiny lze nalézt ve zvláštní části webových stránek OSN: Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*. *Oceans and Law of the Sea* [online]. United Nations. Poslední změna 13. března 2015 [cit. 20-12-2019]. Dostupné z: <https://www.un.org/depts/los/biodiversity-workinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>.

Činnost neformální pracovní skupiny byla pro další osud problematiky ochrany a udržitelného využívání mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce na půdě OSN stěžejní. Právě o výstupy její činnosti se Valné shromáždění OSN opřelo, když v roce 2015 oficiálně rozhodlo o vytvoření mezinárodního právně závazného nástroje pro řešení této problematiky, a to v rámci UNCLOS (vyjednávaná dohoda bude tedy její třetí prováděcí dohodou)¹³. Stejnou rezolucí bylo rozhodnuto o vytvoření otevřeného přípravného výboru (*preparatory committee*), jehož úkolem bylo doporučit Valnému shromáždění základní prvky (dílčí témata) nové dohody. Přípravný výbor se scházel ve formátu velmi podobném samotné konferenci, a to celkem čtyřikrát v průběhu dvou let¹⁴. Ve své závěrečné zprávě z roku 2017¹⁵ doporučil Valnému shromáždění, aby co nejdříve svolalo mezivládní konferenci, která by dojednala text příslušného právně závazného nástroje, a zároveň navrhl jeho základní obsahové prvky¹⁶. Kromě obecných ustanovení (definice pojmů, působnost, cíle, vztah s UNCLOS a jinými mezinárodními nástroji a fóry), principů, jimiž by se ochrana a udržitelné využívání biodiverzity v oblastech za hranicemi národní jurisdikce měly řídit, a otázek finančních a institucionálních doporučil přípravný výbor, aby se nová dohoda zabývala čtyřmi substanciálními tématy identifikovanými již v rámci činnosti neformální pracovní skupiny: mořskými genetickými zdroji, včetně otázek sdílení přínosů (*marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits*), opatřeními, jako jsou nástroje prostorové péče, včetně chráněných mořských oblastí (*measures such*

¹³ Srov. rezoluci A/RES/69/292 ze dne 19. června 2015, nazvanou *Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (Vývoj mezinárodního právně závazného nástroje v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o ochraně a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce).

¹⁴ Dvě setkání proběhla v roce 2016 (28. března až 8. dubna a 26. srpna až 9. září), dvě v roce 2017 (27. března až 7. dubna a 10. až 21. července), vždy v sídle OSN v New Yorku. Více informací o činnosti přípravného výboru viz Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. *Oceans and Law of the Sea* [online]. United Nations. 2017 [cit. 20-12-2019]. Dostupné z: <https://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom.htm>.

¹⁵ *Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (Zpráva přípravného výboru vytvořeného rezolucí Valného shromáždění OSN 69/292: Vývoj mezinárodního právně závazného nástroje v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o ochraně a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce), přijata 21. července 2017, publikována jako dokument A/AC.287/2017/PC.4/2.

¹⁶ Tamtéž, bod 38.

as area-based management tools, including marine protected areas), posuzováním (resp. posuzováními) vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessments*) a budováním kapacit a převodem mořských technologií (*capacity-building and transfer of marine technology*).

Na základě zprávy přípravného výboru přijalo Valné shromáždění v roce 2017 „vánoční“ rezoluci zmíněnou v úvodu tohoto příspěvku, kterou svolalo mezivládní konferenci s úkolem vyjednat text nové dohody „co nejdříve to bude možné“¹⁷. Rezoluce pro konferenci naplánovala celkem čtyři zasedání a stanovila, že se vyjednávání mají soustředit na výše uvedená čtyři základní dílčí témata.

3. Průběh konference¹⁸: přetrvávající rozpory v zásadních otázkách

Před prvním zasedáním konference, v dubnu 2018, proběhla organizační schůzka (*organizational meeting*), jejímž úkolem bylo vyřešit některé formální otázky týkající se konference. Předsedající konference byla na této schůzce jmenována singapurská právnička a diplomatka Rena Lee. Dále bylo rozhodnuto o vytvoření „ústředí“ (*Bureau*) konference, složeného z předsedající a 15 dalších členů (tři z každé regionální skupiny¹⁹), jejichž úkolem je asistovat předsedající při řešení procedurálních otázek. Co se týče procesu vyjednávání, bylo dohodnuto, že bude založen na pružném přístupu, umožňujícím měnit způsob vyjednávání dle aktuální potřeby. První návrh nové dohody (*zero draft*) měl být dle závěrů organizační schůzky „konsenzuálním výstupem“ vyjednávání, plně v souladu s převládajícím názorem, že dohoda nebude účinná, pokud s jejím obsahem nebude ztotožněna naprostá většina států světa.²⁰

a) První zasedání konference (4. – 17. září 2018): PrepCom 5?

První zasedání konference přirozeně navázalo na vyjednávání, která probíhala v rámci přípravného výboru, jehož poslední, čtvrté zasedání se konalo v červenci 2017. Účelem prvního zasedání bylo vyjasnit některé otázky související se čtyřmi základními dílčími tématy (prvky) nové dohody: mořskými genetickými

¹⁷ Srov. rezoluci A/RES/72/249, bod 1 *in fine*.

¹⁸ Informace o konferenci, včetně podkladových dokumentů pro jednotlivá zasedání, jsou k dispozici na zvláštních webových stránkách OSN: *Intergovernmental Conference on marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction* [online]. United Nations [cit. 20-12-2019]. Dostupné z: <https://www.un.org/bbnj/>.

¹⁹ Připomeňme, že v rámci OSN existuje pět regionálních skupin: africká (*African Group*), asijsko-tichomořská (*Asia-Pacific Group*), východoevropská (*Eastern European Group*), do níž patří Česká republika, latinskoamerická a karibská (*Latin American and Caribbean Group*) a západoevropská a ostatních (*Western European and Others Group*).

²⁰ K výstupům organizační schůzky srov. *Statement by the President of the Conference at the closing of the organizational meeting* (Prohlášení předsedající konference na závěr organizační schůzky) ze dne 18. dubna 2018, dokument A/CONF.232/2018/2.

zdroji, nástroji prostorové péče, posuzováním vlivů na životní prostředí a budováním kapacit. Podkladem pro jednání byl dokument nazvaný „Pomoc předsedající pro diskuzi“ (*President's aid to discussions*²¹), který u každého z uvedených čtyř témat identifikoval otázky, které musí být vyřešeny. Průběh prvního zasedání, během něhož byly v podstatě pouze představovány pohledy jednotlivých delegací na otázky položené v podpůrném dokumentu, vyvolal u řady účastníků konference zklamání a vedl k označování prvního zasedání konference jako pátého zasedání přípravného výboru²².

b) Druhé zasedání konference (25. března – 5. dubna 2019): čekání na zero draft

Od druhého zasedání konference se obecně očekával výrazný posun postojů jednotlivých delegací ve sporných otázkách. Podkladem pro jednání byl tentokrát dokument nazvaný „Pomoc předsedající pro vyjednávání“ (*President's aid to negotiations*²³), který se pokusil obsáhnout myšlenky a návrhy, které k jednotlivým otázkám zazněly v průběhu vyjádření států na prvním zasedání. Výsledkem této snahy byl velmi složitý a dlouhý podpůrný text, který v několika úrovních představoval u jednotlivých témat různé možnosti (*options*), jak by dílčí otázky mohly být řešeny. Ve srovnání s podpůrným dokumentem předloženým pro první zasedání konference zahrnoval tento druhý podpůrný text více dílčích témat: kromě čtyř základních témat se zabýval i obecnými ustanoveními budoucí dohody (definice pojmů, působnost, cíle, vztah s UNCLOS a dalšími mezinárodními nástroji a fóry), principy a přístupy, jimiž by se ochrana a udržitelné využívání biodiverzity v oblastech za hranicemi národní jurisdikce měly řídit, stejně jako otázkami institucionálními a finančními. Přes tuto změnu v pojetí podpůrného dokumentu však vyjednávání zásadní posun nepřinesla – jednotlivé delegace se omezovaly v podstatě pouze na vyjádření svého postoje k navrženým možnostem, a v mnoha případech tak jen opakovaly to, co od nich k jednotlivým dílčím tématům zaznělo na prvním zasedání. Druhé zasedání potvrdilo zásadní rozpory existující mezi státy v řadě otázek, z důvodu nedostatku času a způsobu vedení vyjednávání však nedošlo – a ani nemohlo dojít – k prakticky žádnému posunu směrem k jejich kompromisnímu řešení.

²¹ Dokument A/CONF.232/2018/3.

²² Pro jednání přípravného výboru se vžila zkratka „PrepCom“ (z anglického *preparatory committee*) doplněná příslušnou číslovkou. Vzhledem k tomu, že jednání přípravného výboru byla celkem čtyři, označovali kritici první jednání konference jako PrepCom 5.

²³ Dokument A/CONF.232/2019/1*.

c) Třetí zasedání konference (19. – 30. srpna 2019): posun ve formě, nikoliv v obsahu

Na třetím zasedání konference došlo ke dvěma formálním změnám, které měly usnadnit hledání kompromisů mezi odlišnými postoji jednotlivých států a jejich skupin. První z nich byl podkladový dokument, kterým již byl první návrh dohody, tzv. *zero draft*²⁴, obsahující celkem 70 článků. Jak je u tohoto typu podkladových dokumentů pro mezinárodní vyjednávání obvyklé, návrh obsahoval množství alternativních znění jednotlivých ustanovení uvedených v hranatých závorkách, spíše ojediněle však přinášel kompromisní návrhy usilující o sblížení rozdílných postojů států prezentovaných na prvních dvou zasedáních. Druhou změnou, k níž na třetím zasedání došlo, byl odlišný formát vyjednávání: zatímco během prvních dvou zasedání probíhala jednání pouze v tzv. neformálních pracovních skupinách (*informal working groups*), které svou povahou velmi připomínaly plenární zasedání (konání ve velkém sále, přítomny všechny delegace a pozorovatelé, veřejné) a časově na sebe navazovaly, na třetím zasedání byl tento formát doplněn tzv. *informal informals*, menšími neformálními jednáními, jejichž cílem mělo být hledat kompromisy v nejspornějších otázkách a která probíhala zčásti paralelně v různých sálech. Bohužel záměr vyřešit v rámci *informal informals* v menších skupinách tvořených omezeným počtem delegací sporné otázky nebyl naplněn: formát jednání byl ve skutečnosti velmi podobný jednáním v rámci neformálních pracovních skupin, státy se pouze vyjadřovaly k navrženým variantám podkladového návrhu dohody, o žádných kompromisních variantách se nejednalo. Důvodem byly mimo jiné značný rozsah prvního návrhu dohody, který znemožnil věnovat více času konkrétním sporným otázkám, spolu s potřebou velké části států se k jednotlivým otázkám individuálně vyjádřit, přestože obsahově podobné sdělení bylo v řadě případů již předneseno zástupcem skupiny, do níž daný stát spadá²⁵.²⁶ Přes snahu změnit formát vyjednávání směrem k jejich větší

²⁴ *Draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (Návrh textu dohody v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o ochraně a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce), dokument A/CONF.232/2019/6.

²⁵ V rámci konference jsou státy sdruženy do celkem deseti skupin, které se částečně prolínají a jejichž zástupci mají vždy možnost prezentovat své postoje jako první. Jedná se o následující skupiny: G77 a Čína (*G77 and China*), africká skupina (*African group*), skupina nejméně rozvinutých zemí (*Least Developed Countries*, LDCs), Aliance malých ostrovních států (*Alliance of Small Island States*, AOSIS), Evropská unie, Fórum tichomořských ostrovů (*Pacific Islands Forum*), Karibské společenství (*Caribbean Community*, CARICOM), skupina obdobně smýšlejících latinsko-amerických států (*like-minded Latin-American countries*, CLAM), tichomořské malé ostrovní rozvojové státy (*Pacific Small Islands Developing States*, PSIDS) a státy, které nejsou smluvní stranou UNCLOS.

²⁶ V podstatě jedinou skupinou, která v průběhu konference důsledně dodržuje to, že hovoří pouze

pružnosti a efektivitě tak ani třetí zasedání konference nepřineslo tolik očekávaný posun v podobě nalezení shody alespoň v části sporných otázek. Zklamání z vývoje jednání vyjádřila v závěrečných stanoviscích řada delegací, zcela otevřeně se pak hovořilo o nutnosti navýšit původně plánovaný počet čtyř zasedání konference, a to minimálně o jedno.

4. Sporné otázky: silná, nebo slabá dohoda?

Konference se účastní velké množství států, jejichž celkový postoj k vyjednávané dohodě stejně jako názory na dílčí otázky se liší, provést v tomto směru shrnutí proto není jednoduché. Zjednodušeně lze státy seřadit na škále, jejímiž krajními body jsou na jedné straně zájem na co nejstručnější dohodě, která by upravila jen základní obecná pravidla a regulaci konkrétních otázek ponechala na jednotlivých státech či existujících fórech (např. tzv. regionální moře či regionální rybářské organizace), a na druhé straně snaha o komplexní právní text, který by kromě obecných zásad upravil i konkrétní aspekty všech čtyř základních dílčích témat (mořské genetické zdroje, nástroje prostorové péče, posuzování vlivů na životní prostředí, budování kapacit) a vybavil budoucí spolupráci na ochraně a udržitelném využívání biodiverzity mezinárodních prostorů robustním institucionálním a finančním zázemím. Mezi nejsilnější zastávce „slabé“ dohody patří Ruská federace, Japonsko, Jižní Korea a Island, naopak zastávce „silné“ dohody jsou zejména ekonomicky nejméně vyspělé země a malé ostrovní státy. Blíže k individualistickému přístupu mají Spojené státy americké a Norsko, ostatní rozvinuté země (Austrálie, Nový Zéland, Kanada, Švýcarsko, Evropská unie) jsou svými postoji blíže ke středu pomyslné škály. Ekonomicky méně vyspělé země se zpravidla situují blíže k silné dohodě, v dílčích otázkách se však jejich postoje často liší. Specifické postoje vyjadřuje v průběhu vyjednávání Čína, která se sice oficiálně hlásí ke společnému postoji skupiny G77, která podporuje silnou dohodu a intenzivní spolupráci států, ve svých vystoupeních však v mnoha směrech zaujímá spíše individualistické postoje.

a) *Mořské genetické zdroje, včetně otázek sdílení přínosů (marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits, MGRs, čl. 7-13 prvního návrhu dohody)*

Téma MGRs patří v rámci vyjednávané dohody jako celek k nejspornějším. Státy jsou rozděleny již ve výchozím konceptu, od kterého by se právní úprava měla odvíjet: zatímco rozvojové země požadují, aby byl režim MGRs v oblastech

její zástupce, nikoliv zástupci jednotlivých států, je Evropská unie. Koordinační schůzky EU probíhají v průběhu zasedání konference zpravidla každý pracovní den před zahájením jednání v sídle OSN, dle potřeby i častěji.

za hranicemi národní jurisdikce založen na principu společného dědictví lidstva (obdobně jako režim nerostných zdrojů v Oblasti), rozvinuté země tento přístup odmítají a v zásadě požadují (s jistými nuancemi v postojích jednotlivých států), aby pro MGRs zůstal zachován režim volného moře. Od tohoto základního přístupu se pak odvíjí postoje států k dílčím otázkám tématu, kdy shoda napříč mezinárodním společenstvím panuje v podstatě na jediné z nich, konkrétně na tom, že by do působnosti dohody neměly být zahrnuty ryby, resp. mořské biologické zdroje lovené jako komodita, tedy za účelem spotřeby. Naopak rozdílné (zpravidla svou podstatou opačné) názory panují jak v otázkách spojených s přístupem k MGRs, tak v těch týkajících se sdílení přínosů.

V oblasti přístupu (*access*) k MGRs se státy rozcházejí v názoru na to, zda se má dohoda vztahovat pouze na jejich sběr *in situ* (rozvinuté země), nebo též na MGRs uložené *ex situ* a *in silico*, tedy na vzorky MGRs v laboratořích a sbírkách a informace z nich získané v digitalizované podobě (rozvojové země), zda se má vztahovat na deriváty²⁷ (dle rozvojových zemí ano, dle rozvinutých nikoliv) a zda má být sběr MGRs předmětem individuálního právního aktu (povolení), resp. k němu má být vázána oznamovací povinnost (rozvinuté země zpravidla jakoukoliv regulaci odmítají, připouštějí pouze následné oznámení, rozvojové země požadují povolení či alespoň předchozí oznámení).

V oblasti sdílení přínosů (*benefit sharing*) požadují rozvojové země povinné sdílení jak peněžitých (platby do zvláštního fondu v případě komercializace výrobku založeného na MGRs z oblastí za hranicemi národní jurisdikce), tak nepeněžitých (přístup ke vzorkům, sdílení informací, převod technologií, výzkumné a vzdělávací příležitosti apod.) přínosů. Naopak rozvinuté země připouštějí pouze sdílení nepeněžitých přínosů, významná část z nich (státy požadující slabou dohodu) navíc požaduje, aby sdílení přínosů bylo výhradně dobrovolné. S názorem na sdílení přínosů úzce souvisí názor států na sledování používání MGRs z oblastí za hranicemi národní jurisdikce (*monitoring*): zatímco rozvojové země požadují, aby byl každému vzorku přidělen unikátní identifikátor a zajištěna jeho sledovatelnost, rozvinuté země takovou povinnost odmítají jako nepřiměřenou a prakticky neproveditelnou. Názory zemí se konečně liší i v otázce, zda a případně jakým způsobem by se dohoda měla zabývat právy duševního vlastnictví (*intellectual property rights*, IPRs) ve vztahu k výrobkům a procesům využívajícím MGRs. Zatímco rozvojové země požadují, aby dohoda toto téma v základních aspektech

²⁷ Derivát je definován v čl. 2 písm. e) Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a vyváženém sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti (2010) jako „*přirozeně se vyskytující biochemická sloučenina plynoucí z genetické exprese nebo metabolismu biologických či genetických zdrojů, a to i pokud neobsahuje funkční jednotky dědičnosti.*“

upravovala, podřídila uplatňování IPRs dosažení cílů dohody a uložila žadatelům o patentovou ochranu povinnost sdělit původ mořského genetického zdroje, který využili, rozvinuté země tvrdí, že pro otázky související s IPRs jsou příslušná jiná fóra a dohoda by se jimi vůbec neměla zabývat.

Rozvinuté země obecně argumentují tím, že jakákoliv regulace sběru MGRs v oblastech za hranicemi národní jurisdikce a následného nakládání s nimi povede k omezení výzkumu a vývoje (z důvodu jejich vyšší administrativní a finanční náročnosti), rozvojové země tuto argumentaci odmítají a tvrdí, že ze zdrojů mezinárodních prostorů by mělo mít prospěch celé mezinárodní společenství, nikoliv jen několik států, které na jejich sběr a následné nakládání s nimi mají odpovídající prostředky.

b) *Nástroje prostorové péče (správy)*²⁸, včetně chráněných mořských oblastí (area-based management tools, including marine protected areas, ABMTs, vč. MPAs, čl. 14-21 prvního návrhu dohody)

Napříč mezinárodním společenstvím panuje shoda, že ABMTs jsou pro ochranu mořské biodiverzity významné a měly by být v oblastech za hranicemi národní jurisdikce využívány. Státy se však liší v názoru na to, které fórum, resp. která fóra, by ke zřízení (vyhlašování) těchto nástrojů měla být příslušná. Lze identifikovat v zásadě tři situace, které by budoucí dohoda měla řešit: za první případ, kdy existuje relevantní fórum (mechanismus) plně příslušné pro zřízení prostorového nástroje, který byl pro danou oblast identifikován jako nejvhodnější (např. zřízení chráněné mořské oblasti v severovýchodním Atlantiku, kde má působnost tzv. Komise OSPAR²⁹), za druhé případ, kdy existuje fórum, které je příslušné pouze pro část opatření, která jsou součástí navrženého nástroje (např. zřízení chráněné mořské oblasti na volném moři, kde nemá prostorovou působnost žádný mechanismus spolupráce z tzv. regionálních moří, avšak lodní dopravu může omezit Mezinárodní námořní organizace a rybolov některá z regionálních rybářských organizací), a za třetí případ, kdy žádné relevantní fórum neexistuje (např. zřízení chráněné mořské oblasti na mořském dně, kde se nenacházejí žádné využitelné nerostné zdroje a kde nemá působnost žádná regionální rybářská organizace). Státy se shodují, že v prvním případě by se měl uplatnit

²⁸ V České republice se pro tento typ nástrojů používá výraz „nástroje územní ochrany“, výraz „územní“ však vzhledem k trojrozměrnému mořskému prostoru není vhodný.

²⁹ Komise OSPAR byla zřízena tzv. Úmluvou OSPAR (Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, přijata v roce 1992), která sdružuje státy dané mořské oblasti a upravuje jejich spolupráci při její ochraně. Jedná se o jedno z tzv. regionálních moří (oblastí s institucionalizovanou spoluprací pobřežních států), kterých na celém světě existuje celkem 18. Zkratka OSPAR odkazuje ke dvěma úmlouvám ze 70. let (přijaty v Oslu a Paříži), které úmluva z roku 1992 nahradila.

tzv. *not undermine principle*³⁰, tedy k vyhlášení daného nástroje prostorové péče by mělo být plně příslušné existující fórum (případně na doporučení konference smluvních stran nové dohody).

Co se týká řešení druhé a třetí situace, postoje států se liší. Státy klonící se ke slabé dohodě zastávají zpravidla krajní pozici, podle níž by veškeré prostorové nástroje v oblastech za hranicemi národní jurisdikce měly být vyhlášovány pouze relevantními, především regionálními fóry s tím, že pokud žádné takové fórum neexistuje, měly by státy usilovat o jeho založení (resp. o rozšíření působnosti existujícího fóra). Orgány nové dohody by podle této pozice měly mít pouze doporučující roli, samy by žádné nástroje prostorové péče vyhlášovat neměly³¹. Jistým zmírněním této pozice je názor, že by příslušná opatření mohla být dočasně vyhlášena v rámci dohody, pokud všechny snahy o založení relevantního fóra selžou. Na opačném konci názorového spektra stojí rozvojové země, podle nichž by stěžejní roli v případě neexistujícího – či existujícího, ale omezeně příslušného – fóra měla hrát nová dohoda, resp. procesy v ní nastavené a orgány jí zřízené. Vhodný nástroj (typicky chráněnou mořskou oblast) by měl v takových případech vyhlásit orgán dohody (konference smluvních stran), a to buď samostatně, nebo ve spolupráci s (částečně příslušným) existujícím fórem. Řada rozvinutých států (EU, Austrálie, Nový Zéland, Švýcarsko, Kanada) zastává v tomto směru středovou pozici: podporují možnost vyhlášení nástrojů prostorové péče v rámci nové dohody, zdůrazňují ale zároveň primární roli existujících, zejména regionálních fór a podporu jejich zřizování tam, kde neexistují. Napříč mezinárodním společenstvím pak panuje shoda na potřebě spolupráce existujících i v budoucnu zřizovaných fór a koordinace jimi přijímaných opatření, řada států v této souvislosti podpořila návrh na vytvoření mechanismu, jehož úkolem by bylo tuto spolupráci a koordinaci podporovat.

c) Posuzování vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessments, EIAs, čl. 22-41 prvního návrhu dohody*)

Tématu EIAs bylo v prvním návrhu dohody věnováno nejvíce článků (celkem 20) a během třetího zasedání konference se mu dostalo i největší časové dotace. Situace je u tohoto tématu podobná jako u tématu nástrojů prostorové péče: státy se shodují na významu posuzování vlivů na životní prostředí a jeho potře-

³⁰ Pravidlo vyjádřené již v rezoluci A/RES/69/292, podle něhož by nová dohoda neměla podřývat existující nástroje a fóra („Recognizes that the process indicated in paragraph 1 above should not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global regional and sectoral bodies.“).

³¹ Tento názor výslovně odmítly některé méně rozvinuté státy, podle nichž je taková varianta nepřijatelná a znamená fakticky zachování *statu quo*, neboť zřizování nových regionálních fór je v mnoha případech finančně a politicky neprůchodné.

bě u činností, u nichž lze důvodně předpokládat, že mohou způsobit významné znečištění nebo závažné škodlivé změny mořského prostředí (tuto povinnost jim ostatně ukládá čl. 206 UNCLOS), v dílčích otázkách však panují poměrně významné rozpory. Shody zatím nebylo dosaženo ani v základním východisku tohoto dílčího tématu, tedy otázky, zda se povinnost provést EIA dle nové dohody uplatní na všechny činnosti, které mohou mít negativní dopad v oblastech za hranicemi národní jurisdikce bez ohledu na to, kde jsou prováděny (tzv. *impact oriented approach* zastávaný především rozvojovými státy), nebo pouze na činnosti prováděné v oblastech za hranicemi národní jurisdikce (tzv. *activity oriented approach* zastávaný především rozvinutými zeměmi). Obdobně nepanuje shoda na roli, kterou by v procesu EIA a navazujícím řízení o povolení činnosti měla hrát dohoda a jí zřízené orgány, ani na tom, zda by negativní výsledek EIA měl znamenat automatický zákaz plánované činnosti (obecně lze říci, že rozvinuté země požadují, aby veškeré rozhodování bylo v rukou států a nová dohoda upravovala maximálně základní kritéria a charakteristiky procesu EIA, zatímco rozvojové země požadují výraznější roli dohody a jí zřízených orgánů jak v rovině úpravy samotného procesu, tak přezkumu jeho výstupů, případně i v rozhodování o tom, zda činnost má být povolena).

Rozdílné názory mají státy i na řešení situace, kdy plánovaná činnost spadá do působnosti jiného relevantního fóra: zatímco řada rozvojových zemí požaduje, aby dohoda stanovila globální kritéria a standardy závazné pro jakékoliv činnosti splňující podmínky v ní stanovené, rozvinuté země argumentují, že nelze dohodou zavazovat jiná fóra a jejich smluvní strany. Ve vztahu k zahrnutí SEA (*strategic environmental assessment*), tedy strategického posuzování neboli posuzování (veřejnoprávních) plánů a programů, jsou státy také rozděleny (zdrženlivý postoj vyjadřují především státy požadující slabou dohodu), byť v tomto konkrétním případě se zdá, že se od druhého zasedání postoje v některých případech posunuly a diskuzi o SEA jsou tak otevřeny i státy, které jeho zakotvení v dohodě dříve odmítaly. Co se týká samotného procesu EIA, jednotlivé etapy, které se objevily v prvním návrhu dohody, zpravidla nepůsobí zásadní kontroverze (jedná se o typický průběh EIA odpovídající mezinárodním standardům), některé státy však požadují, aby se jednalo pouze o doporučené postupy, nikoliv závazná pravidla.

d) Budování kapacit a převod mořských technologií (*capacity-building and transfer of marine technology*, CB&TMT, čl. 42-47 prvního návrhu dohody)

Téma CB&TMT bylo v prvním návrhu dohody relativně krátké (bylo mu věnováno pouze 6 článků), přesto ani zde státy zatím nenašly obecně přijatelný kompromis. Rozpor panuje již u výchozí otázky, zda by budování kapacit a převod

mořských technologií měly být povinné, či dobrovolné. Zatímco rozvojové země zastávají názor, že by nová dohoda měla upravovat jak povinné, tak dobrovolné CB&TMT, rozvinuté země se přiklání k dobrovolnosti, která je podle řady z nich v souladu s UNCLOS. Jednoznačná shoda mezi rozvinutými zeměmi panuje na tom, že převod mořských technologií by měl být pouze dobrovolný a na základě dohodnutých podmínek (*on a voluntary basis and according to mutually agreed terms and conditions*), neboť vlastníky mořských technologií jsou často soukromé subjekty. Ve vztahu k jiným typům budování kapacit (sdílení informací a znalostí, osvěta a vzdělávání, budování a posilování institucionálních kapacit a národních regulačních rámců apod.) navrhuje některé rozvinuté země použití vstřícnějších formulací, právně vymahatelnou povinnost podílet se na budování kapacit (především) rozvojových zemí z nich však zpravidla dovodit nelze.

Závěr

Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodních prostorech je tématem, kterému státy, mezivládní i nevládní organizace stejně jako odborná veřejnost věnují pozornost již více než čtvrt století. Svolání mezivládní konference s cílem sjednat mezinárodní dohodu, která by se touto problematikou zabývala, vytvořilo v mnohých dojem, že k zaplnění dlouho kritizované mezery v mezinárodním mořském právu zbývá již jen malý krok. Dosavadní průběh konference však ukazuje, že tento krok může být tím nejtěžším. K datu publikování tohoto příspěvku proběhla tři z plánovaných čtyř zasedání, měly by se tedy dolaďovat poslední sporné otázky a nová dohoda se chystat k přijetí. V této fázi však vyjednávání zdaleka nejsou a je prakticky jisté, že se na čtvrtém zasedání, plánovaném na jaro 2020, dohodu přijmout nepodaří. Mezi postojí jednotlivých států a jejich skupin existují v mnoha otázkách zásadní rozpory, které byly zřejmé již před začátkem konference. Formulace, že se tyto rozpory nedaří překonat, by však nebyla přesná, neboť způsob vedení konference zatím nevytvořil vhodnou atmosféru a formát pro hledání kompromisů a státy tedy nic nenutí, aby své postoje měnily. V sázce je přitom mnoho: pokud na dalším zasedání nedojde k výraznému posunu a počet původně plánovaných čtyř zasedání bude třeba navýšit o více než jedno či dvě, hrozí, že vyjednávání ztratí momentum, a pravděpodobnost, že se podaří přijmout kvalitní text, výrazně klesne. Byla by to škoda jak pro mořskou biodiverzitu, tak pro mezinárodní společenství, které směrem k institucionalizované spolupráci na její účinnější ochraně urazilo již velký kus cesty.

Dedikace: Tento příspěvek byl vytvořen v rámci vědeckého programu UK PROGRES Q O2 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání.

**INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE
ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE
BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL
JURISDICTION: COULD THE FOURTH SESSION
AT THE TURN OF MARCH
AND APRIL 2020 REALLY BE THE LAST ONE?**

Abstract

The article deals with the *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* that has been convened by UNGA resolution A/RES/72/249 of 24 December 2017. The conference was supposed to meet for four sessions – one in the second half of 2018, two in 2019 and the last one in the first half of 2020. After the first three sessions, it has become evident that four sessions won't be enough to overcome the substantial differences in positions of individual States and their groups, largely due to the slow pace of negotiations. The article describes briefly the legal gap that gave rise to the need to conclude a new agreement on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction as well as the development of international negotiations concerning this matter under the auspices of the UN. The author who participates at the conference as an advisor to the Czech delegation explains the main diverging views of individual States and their groups and criticizes the lack of progress that characterises the three sessions of the conference that have taken place so far. She warns that if there is no significant progress in negotiations during the fourth session, the conference could lose momentum and the new agreement, if finally adopted, could be much less ambitious than originally expected.

Key words: marine biodiversity, law of the sea, BBNJ Intergovernmental Conference



**CENA JOSEFA VAVROUŠKA ZA ROK 2019 A ÚSPĚCH STUDENTŮ
KATEDRY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PF UK**

Začátkem listopadu letošního roku byla již po čtyřicetileté udělována Cena Josefa Vavrouška za vynikající kvalifikační práce studentů veřejných vysokých škol z oblasti ochrany životního prostředí, udržitelného rozvoje, ekologie člověka, ale třeba i za práce, které přesahují obecné parametry klasických vědních oborů, nicméně zasahují do oblastí, které řeší vztah přírody, společnosti či člověka. Slavnostní předávání oceněným proběhlo 13. listopadu u příležitosti zasedání Vědecké rady Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v slavnostním prostředí Goethe-Institut. Slavnostního předávání oceněným se účastnila děkanka Fakulty sociálních věd PhDr. Alice Němcová Tejkalová, Ph.D. spolu s Ing. Evou Vavrouškovou, vdovou po zesnulém Josefu Vavrouškovi. Čtyřicetiletého ročníku se zúčastnilo dohromady osmnáct prací, přičemž v kategoriích diplomových a dizertačních prací již tradičně dominovali studenti Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

V kategorii magisterských prací uspěli v silné konkurenci na sdíleném třetím místě Mgr. et. Mgr. Martin Altmann se svou diplomovou prací **Právní úprava ochrany vodních toků**. Vedoucím a konzultantem byl *JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D.*

Druhým třetím místem byl oceněn Mgr. Jan Jelínek se svou diplomovou prací **Právní úprava ochrany kvality ovzduší**. Vedoucím a konzultantem byl *JUDr. Stanislav DERLICH, Ph.D.*

V kategorii dizertačních prací se Výbor pro udělování cen Josefa Vavrouška rozhodl udělit jedno první místo a dále pak jedno Čestné uznání.

První místo získal Mgr. Bc. Jan Vévoda se svou dizertační prací na téma **Soukromoprávní nástroje ochrany životního prostředí**. Vedoucím a konzultantem byl *prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.*

Čestné uznání získal *JUDr. Bc. Eduard Klobouček* za práci na téma **Evropské a české atomové právo v kontextu práva energetického a práva životního prostředí (renaissance nebo úpadek)**. Vedoucím a konzultantem byl *prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.*

Všechny zúčastněné práce studentů byly úspěšně obhájeny na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Výbor pro udělení cen Josefa Vavrouška dále ocenil stoupající profesní kvalitu odevzdaných prací a připomenul skutečnost, že se mohou soutěže účastnit práce nejen z České republiky ale i práce ze Slovenska. Letošní ročník byl mimořádný nejen svou multidisciplinarností (vítězná práce v kategorii magisterských se zabývala propojením Islámu a životního prostředí očima islámských právníků a filo-

sofů), ale i slavnostním rázem celého předávacího aktu, který podtrhl důležitost a smysl této mimořádné ceny. Nezbyvá než věřit, že nastavený trend bude nadále pokračovat a v budoucnu bude přibývat kvalitních prací nejen z Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Medailonek Josefa Vavrouška

Doc. Ing. Josef Vavroušek (1944–1995) byl významnou osobností na poli české ochrany životního prostředí v druhé polovině 20. století. V roce 1989 se podílel na vzniku Občanského fóra a v červnu 1990 se stal ministrem vlády Československa a předsedou Federálního výboru pro životní prostředí. V roce 1991 byl spolu s prezidentem Václavem Havlem spoluorganizátorem historicky první konference o životním prostředí v Evropě, která se konala v Dobříši. V roce 1992 pomáhal založit neziskovou **Společnost pro trvale udržitelný život**. Až do svého předčasného skonu působil jako docent na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Na jeho památku se každoročně uděluje výše zmiňované ocenění za vynikající bakalářské, diplomové a dizertační práce studentů z českých a slovenských vysokých škol z oblasti životního prostředí.

Piero Orlandin
student PFUK

JOSEF VAVROUŠEK AWARD 2019

Every spring, the Scientific Council of the Faculty of Social Sciences of Charles University in Prague invites applicants for the public Josef VAVROUŠEK Award. Competition is open to Bachelor, Masters and Dissertation Theses defended in the current and past Academic Year, with reviews and results enclosed. Award categories: a) Student (nature and extent of Bachelor or Diploma Thesis); b) Scientific research (nature and extent of Doctoral Thesis). In the 2019 in the two categories of Diploma Thesis and Dissertations was awarded 2 and 2 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University.

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



VĚDECKÁ KONFERENCE „PRÁVO V MĚNÍCÍM SE SVĚTĚ“

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Ve dnech 16.–17. 12. 2019 se uskutečnila pod záštitou rektora Univerzity Karlovy, prof. MUDr. Tomáše Zimy, DrSc., v rámci vědeckého programu PROGRES Q 04 v historických prostorách Karolina v Praze vědecká konference Právo v měnícím se světě (30 let: retrospektiva 1989–2019 – perspektiva 2020–2050). Koordinátorem programu PROGRES Q 04 je prorektor UK prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., jinak též emeritní děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Slavnostní zahájení konference se konalo v pondělí 16. prosince 2020 ve Vlasteneckém sále Karolina na Ovocném trhu v Praze. V pondělí a úterý následně zasedaly jednotlivé tematické sekce, sekce č.10 se věnovala právu životního prostředí. Její obsah je podrobně komentován níže, ale nejprve je vhodné uvést alespoň přehled ostatních sekcí:

Sekce č. 1: Právo, stát a krizové řízení,

Sekce č. 2: „Většiny“ a „menšiny“ při vytváření obecné vůle a ochraně práv: současnost a vývojové tendence,

Sekce č. 3: „Postmoderní“ situace v právu,

Sekce č. 4: Judicializace práva a politiky: příčiny a důsledky,

Sekce č. 5: Právní myšlení a hodnoty v soudobém právu,

Sekce č. 6: Vývoj a perspektivy civilního procesu,

Sekce č. 7: Občan a jeho práva v konceptuálním pojetí normativnosti 21. století,

Sekce č. 8: Centralizace a decentralizace: optimalizace protikladných tendencí

Sekce č. 9: Právo a nové technologie, změny sociálních a ekonomických paradigmat, proměny právní regulace,

Sekce č. 11: „Nezávislost“ – atribut recentního demokratického právního státu?

Sekce č. 12: Globalizace a národní státy: současnost a budoucnost

Sekce č. 13: Funkce práva v měnícím se prostředí.

Právo životního prostředí mělo vlastní sekci, sekci č.10: „Životní prostředí, ochrana života a zdraví, udržitelný rozvoj lidské civilizace a možnosti práva“. Jednání se uskutečnilo v Malé zasedací místnosti Karolina v úterý 17.12.2020 a zájem posluchačů nás příjemně překvapil. Dopolední části jednání předsedal doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. z katedry práva životního prostředí PFUK. Úvodní příspěvek na téma Právo na měnící se Zemi přednesl proděkan PFUK a vedoucí katedry práva životního prostředí prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. Ve svém vystoupení se zabýval reflexí toho, jak dramatické a rychlé změny fungo-

vání planety Země v důsledku lidské činnosti silně ovlivňují možnosti ve fungování právních úprav, a to zejména z pohledu klimatických změn, nedostatku vody, degradace půdy, ničení lesů, ztráty biologické rozmanitosti a produkce potravin.

Následující dva příspěvky se kriticky věnovaly perspektivě ochrany životního prostředí v kontextu připravované revoluce v právní úpravě stavebního práva a jejího potenciálního negativního dopadu na právo životního prostředí. JUDr. Petr Svoboda, Ph.D. z katedry správního práva PFUK ve svém příspěvku „Nový stavební zákon: rozpad v ochraně životního prostředí a památkové péče“ shrnul důvody, cíle, dosavadní průběh a aktuální stav příprav nového stavebního zákona. Analyzoval způsob jeho přípravy i jeho obsah, a to zejména z hlediska ochrany veřejných zájmů v oblasti životního prostředí a památkové péče. Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. v příspěvku „Ochrana přírodních stanovišť v právu životního prostředí v kontextu europeizace“ nejprve shrnul vývoj právní úpravy ochrany přírodních stanovišť v českém právu před rokem 1992, dále v letech 1992–2004, ovlivněných procesem europeizace právní úpravy a třetí fázi od roku 2004 do současné doby. V druhé části příspěvku se zamyslel, jaká je další perspektiva právní úpravy ochrany přírodních stanovišť v ČR, vzhledem k připravované rekonstrukci nového stavebního práva. Ostře kritizoval návrh novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj spolu s návrhem nového stavebního zákona a novelizace souvisejících právních předpisů do mezeresortního připomínkového řízení (které bude ukončeno těsně před Vánocemi). Návrh od základu mění systém právní úpravy ochrany přírody a krajiny a orgánů ochrany přírody včetně jejich věcné působnosti a pravomocí, a to ve prospěch nových stavebních úřadů. Doc. Stejskal je přesvědčen, že jde o zcela nesmyslný a nebezpečný návrh, který cíleně likviduje dosavadní 27 let dobře fungující systém. Návrhem výrazně utrpí nejméně 80% přírodních stanovišť v ČR, neboť novelizace zasahuje především do tzv. obecné územní ochrany přírody a krajiny.

Další referující byla JUDr. Miriama Kiselyová, působící v rámci Slovenského zastoupení v pracovních orgánech Rady EU, a to s příspěvkem na téma „Ochrana životního prostředí a zdraví, udržitelný rozvoj a mezinárodní ochrana zahraničních investicí“. Autorka analyzovala aktuální situaci ochrany životního prostředí a zdraví ve vztahu k ochraně zahraničních investicí, a to zejména právní úpravu v existujících mezinárodních investičních dohodách a rozhodovací praxi tribunálů v mezinárodních investičních arbitrážích. Zmínila arbitrážní spory k obnovitelné energii proti ČR, arbitrážní spory k zdravotnímu pojištění proti Slovensku či celosvětově významné mezinárodní investiční spory jako *Occidental versus Ecuador*, *Vatenfall versus Německo* či *Philip Morris versus Austrálie*. K předpokladu budoucího vývoje se autorka zaměřila na cíle Pařížské klimatické dohody a související možné nároky zahraničních investorů kvůli legislativním a regulačním opat-

řením přijatým k její implementaci. Dále se věnovala plánovaným jakož i přijatým opatřením k ochraně životního prostředí jak na mezinárodní tak Evropské unijní úrovni k ochraně životního prostředí (zejména European Green Deal, UN Sustainable development goals 2015–2030, či aktivity OECD či UNCTAD v této oblasti.

JUDr. Karolina Žákovská, Ph.D. z katedry práva životního prostředí PFUK se ve svém příspěvku „Ekologická újma, nevyužitá příležitost českého práva životního prostředí“ zaměřila na pojem „ekologická újma“, který zavedl do českého právního řádu zákon č.17/1992 Sb., o životním prostředí. Zákon upravil i základní prvky odpovědnosti za ekologickou újmu, pro její výpočet pak odkázal na zvláštní právní předpis, který však nikdy nebyl přijat. Autorka je přesvědčená, že přestože ekologická újma (její prevence, náprava či kompenzace) stojí v pozadí řady nástrojů ochrany životního prostředí, zůstává potenciál tohoto typu ztráty v českém právu do značné míry nevyužit.

Druhé části, odpolednímu jednání sekce předsedal JUDr. Petr Šustek, Ph.D. z katedry občanského práva PFUK. Tematicky byly příspěvky zaměřeny nejprve ještě na právo životního prostředí, v závěru pak došlo i na několik příspěvků z oblasti zdravotnického práva.

První dva příspěvky se týkaly právní úpravy odpadového hospodářství. JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., z katedry práva životního prostředí PFUK postihl vývoj dosavadní právní úpravy odpadového hospodářství a reflektoval posun v společenském nazírání na odpady. To vychází z prvotního pojetí odpadu jako zdroje ohrožení životního prostředí až po současné snahy o maximální využití odpadu jako zdroje surovin a energie. V širším kontextu se jedná o jeden z aspektů přechodu od lineárního k oběhovému hospodářství. JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., z České společnosti pro právo životního prostředí, představila téma „Role obce při nakládání s komunálním odpadem – od zákona č.238/1991 Sb. k oběhovému hospodářství. Ve svém příspěvku se zabývala charakteristikou vývoje postavení obce jako „garanta“ nakládání s komunálním odpadem. Pozornost věnovala postavení obce v prvním polistopadovém zákonu o odpadech až k připravovanému zákonu o odpadech v roce 2019. Po shrnutí postavení obce ve smíšeném modelu veřejné správy definovala základní zákonné požadavky na úseku nakládání s komunálním odpadem s rozlišením odpadu komunálního a živnostenského. Dále hodnotila vývoj environmentálního řešení odpadového hospodářství od definování jeho základních principů k současnému důrazu na udržitelnost a uplatnění oběhového hospodářství. V závěru autorka zhodnotila roli obce na tomto úseku včetně zhodnocení možného vývoje a úvah de lege ferenda.

Mgr. Zuzana Vrbová, doktorandka katedry práva životního prostředí PFUK, přednesla příspěvek „Budoucnost práva ochrany klimatu: proč potřebujeme ca-

membert“. Ve svém příspěvku nejprve nabídla krátký diskurz do vývoje mezinárodního práva ochrany klimatu a zmapovala rozdíly v přístupu k principu společné, ale diferencované odpovědnosti v mezinárodním právu životního prostředí. Uvedla, proč byla Pařížská klimatická dohoda z roku 2015 klíčová pro tuto oblast, a jaký přístup nyní potřebujeme k převedení závazků z této dohody na konkrétní povinnosti. Probrala turbulentní vývoj, kterým prošlo právo ochrany klimatu a samotné vnímání problematiky změn klimatu od přijetí Rámcové úmluvy o změnách klimatu v roce 1992 přes neúspěšný Kjótský protokol až po Pařížskou klimatickou dohodu.

Poslední tři příspěvky jednání sekce č.10 se věnovaly právním otázkám ochrany zdraví, genetické manipulace a genetického inženýrství. JUDr. Petr Šustek, Ph.D. z katedry občanského práva PFUK přednesl příspěvek na téma „Výkon práva na ochranu zdraví a jeho judicializace“. Uvedl, že výkon práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod je úzce vázán na právní úpravu veřejného zdravotního pojištění, ale také na ostatní oblasti regulace související s poskytováním zdravotních služeb. Do uvedeného regulačního rámce a obecněji do zdravotnické politiky přitom výrazně zasahují některá soudní rozhodnutí. Uvedl příklady judikatury, zejména Ústavního soudu ČR, týkající se zdravotnických nadstandardů, regulačních poplatků nebo dílčího rušení úhradových vyhlášek. Ingerence moci soudní do kdysi čistě politické oblasti tak přímo ovlivňuje přístup občanů ke zdravotní péči. Přednášející se v závěru zamyslel nad tím, do jaké míry je však možné tyto tendence považovat za probíhající judicializaci výkonu práva na ochranu zdraví a jak bychom měli tento vývoj z právně politického a lidskoprávního hlediska hodnotit.

JUDr. Mgr. Martin Šolc, interní doktorand katedry občanského práva PFUK, přednesl příspěvek na téma „Právo a mění se člověk? Role právní regulace v době genetické manipulace“. Jednou z mediálně nejsledovanějších oblastí vývoje biomedicíny uplynulých třiceti let byl významný rozvoj genetiky a možností genetické manipulace. S narozením prvních geneticky editovaných dětí na sklonku roku 2018 byla dále posílena právní a etická diskuse o přijatelnosti některých druhů zásahů do genomu člověka. Referující přiblížil reakce objektivního práva na rozvoj genetiky od 90. let 20. stol. a analyzoval možnou roli normotvorby v regulaci vědeckého vývoje v blízké budoucnosti. Autor navrhl základní principy, na jejichž základě by se napříště měla orientovat legislativní činnost v oblasti genetické editace člověka.

Posledním referujícím byl Mgr. Jan Hořeňovský, doktorand katedry politologie a sociologie PFUK, který přednesl příspěvek na téma „Genetické inženýrství jako technologická výzva právu v 21. století“. V rámci něj seznámil účastníky sekce s věcnými otázkami oblasti medicíny, stran metody *in vitro* fertilizace, která

umožňuje geneticky volit určité charakteristiky chtěných potomků. Právní řády na tyto možnosti reagují různě a zatím spíše restriktivně. Autor se zabýval možnými teoriemi řešení pomocí právních nástrojů.

Společná sekce práva životního prostředí a zdravotnického, resp. biomedicínského práva ukázala, že oba dva obory mají ledacos společného, a tudíž to nemusí být na podobných akcích v budoucnosti zdaleka naposledy, kdy se oba obory setkají na společném jednání. Z konference Právo v měnícím se světě by měla vyjít na jaře 2020 publikace, kde se budou moci zájemci seznámit s přednesenými příspěvky i v písemné podobě.

Abstract

Scientific conference „Law in a Changing World (30 years: retrospective 1989–2019 – perspective 2020–2050)“

From 16th to 17th December 2019 was held at Charles University in Prague under the auspices of the Rector prof. MUDr. Tomáš Zima, DrSc., Scientific conference „Law in a Changing World (30 years: retrospective 1989–2019 – perspective 2020–2050)“. The conference was held within the framework of the scientific program PROGRES Q 04. The opening ceremony of the conference took place in the Patriotic Hall of the Carolinum, Prague. This article presents the content of the discussions in the Section No. 10 „Environment, protection of life and health, sustainable development of human civilization and the possibilities of law“- questions and answers on environmental law and biomedical law.

Key words: environmental law, biomedical law, international conference



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

TRYLČ, Ladislav, PETRŽÍLEK, Petr. *Zákon o obalech. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 134 s., ISBN 978-80-7598-476-0 (váz.), 978-80-7598-477-7 (e-pub), ISBN 978-80-7598-478-4 (mobi)

V srpnu roku 2019 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR další odbornou publikaci z oblasti práva životního prostředí. Jedná se o komentář k zákonu č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, který je vedle zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.) základním právním předpisem pro otázky odpadového hospodářství v podmínkách České republiky. Je až s podivem, že se jedná teprve o první autorský počin k zákonu o obalech od doby jeho přijetí v roce 2001. Zákon č. 477/2001 Sb. nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2002 a během uplynulých 18 let nevydalo žádné nakladatelství obdobnou publikaci, která by poskytovala výklad jednotlivých ustanovení zákona o obalech. Kniha přitom vychází z právního stavu k 1. 5. 2019.

Publikace je společným dílem dvoučlenného autorského kolektivu. Mgr. Ing. Ladislav Trylč působí jako vedoucí oddělení zpětného odběru na odboru odpadů při Ministerstvu životního prostředí. JUDr. Ing. Petr Petržílek, Ph.D. je v současnosti advokátem, který se v minulosti podílel na přípravě komentovaného zákona; v letech 1998 až 2001 působil jako ředitel legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, v letech 2001 až 2002 jako poradce ministra životního prostředí pro legislativu a vstup ČR do EU a od srpna 2002 do září 2005 zastával pozici náměstka ministra životního prostředí a ředitele sekce legislativy a státní správy. Lze tedy tvrdit, že oba autoři jsou zkušenými odborníky, kteří mají k právní úpravě nakládání s obaly obsažené v komentovaném zákoně blízký vztah (v minulosti se podíleli na přípravě komentovaného zákona nebo se v současnosti podílí na přípravě jeho novelizací a jeho aplikaci metodicky usměrňují). Oba autoři tak mohli zúročit své dlouholeté zkušenosti s dosavadním fungováním právní úpravy v oblasti nakládání s obaly.

Komentář k zákonu o obalech přináší na 134 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má celkem 56 paragrafů a 5 příloh. Jeho účelem je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek v těchto obalech obsažených. Komentář zákona o obalech se vztahuje na nakládání se všemi typy obalů, které jsou v České republice uváděny na trh nebo do oběhu. Text komentáře se věnuje

také právům a povinnostem podnikajících právnických a fyzických osob a působnosti správních úřadů při nakládání s obaly a uvádění obalů a balených výrobků na trh nebo do oběhu, při zpětném odběru a při využití odpadu z obalů. Stranou zájmu autorů komentáře nezůstává ani proces stanovování poplatků a ukládání ochranných opatření, opatření k nápravě a pokut za přestupky.

Autoři komentáře vhodně poukazují na dvě základní výkladová pravidla související s interpretací a aplikací jednotlivých ustanovení zákona o obalech. Teze, že hlavním účelem zákona je prioritně ochrana životního prostředí, by podle autorů měla být leitmotivem všech výkladů každého ustanovení tohoto zákona; opačné výklady by podle autorů komentáře byly v rozporu se zákonem a tudíž nelegitimní. Dalším výkladovým pravidlem, které autoři v komentáři zdůrazňují, je soulad s právem EU – zejména se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech, ve znění jejích pozdějších změn. Byť autoři komentáře v poznámce pod čarou č. 1 uvádí i prozatím poslední přijatou změnu směrnice o obalech, tj. směrnici Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, dále s jejím textem již nepracují a nepředstavují změny, které tato novela přináší. V tomto ohledu bude zjevně třeba počkat na další, aktualizované vydání komentáře, v němž budou jeho autoři muset reagovat na schválení příslušného transpozičního předpisu [vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 679/0)], který je jako součást širších změn v rámci tzv. odpadového balíčku v současnosti projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratek a seznam předpisů citovaných v komentáři. V rámci vlastního textu je v komentáři u jednotlivých paragrafů uveden přehled souvisejících ustanovení zákona, jakož i přehled vybraných souvisejících právních předpisů. V závěru nalezneme čtenář věcný rejstřík. Naopak postrádám předmluvu či alespoň stručný úvod s uvedením do problematiky nakládání s obaly, medailonky obou autorů, jakož i přehled související odborné literatury (u jednotlivých ustanovení, jakož i v závěrečném seznamu). K zajištění uživatelského komfortu by podle mého názoru přispělo též uvedení úplných znění platných předpisů přijatých k provedení zákona o obalech (tj. nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů, vyhlášky č. 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů, a vyhlášky č. 641/2004 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence).

Autoři v textu komentáře nepracují (s jedinou výjimkou) s judikaturou soudů tuzemských, ať již souvisí s civilními spory (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 23 Cdo 3869/2008) nebo se spory správními (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186). S ohledem na to, že komentovaný zákon je transpozičním předpisem, jehož primárním účelem je transponovat do vnitrostátního právního řádu České republiky relevantní unijní právo (směrnici o obalech), bylo by určitě vhodné zabývat se v textu komentáře rovněž judikaturou Soudního dvora EU se vztahem zejména k jmenované směrnici. Tato judikatura je poměrně bohatá, pouze příkladmo lze uvést rozsudky ve věcech C-444/00 *Mayer Parry Recycling*, C-198/14 *Visnapuu*, C-104/17 *Cali Esprou* nebo ve spojených věcech C-313/15 a C-530/15 *Eco-Emballages*. Naopak nespornou výhodou komentáře jsou průběžné odkazy na metodické pokyny, sdělení, stanoviska a další informace publikované na webových stránkách Ministerstva životního prostředí k některým ustanovením zákona o obalech.

Z hlediska praxe shledávám za zvláště cenné pojednání k definici stěžejního pojmu „obal“ [k § 2 písm. a)]. Nicméně právě tuto část komentáře by jistě stálo rozšířit o unijní dimenzi, tedy o závěry judikatury SDEU k pojmu „obal“ vymezenému ve směrnici o obalech (viz výše). Nelogicky též vyznívá tvrzení autorů (na str. 7), že na jedné straně se na rozhodování o odstranění pochybností zda určitý typ výrobku je či není obalem dle § 32 písm. m) „*správní řád jako celek neuplatňuje*“ (s odkazem na § 49). Následně však autoři dovozují, že se na toto rozhodování „*správní řád použije subsidiárně*“, neboť bude nutné přihlídnout k § 180 a § 154-158 správního řádu. Obratnější by přitom bylo uvést, že na rozhodování o odstranění pochybností se nevztahuje pouze část druhá (obecná ustanovení o správním řízení), popř. třetí (zvláštní ustanovení o správním řízení) správního řádu, zatímco i s ohledem na § 49 zákona o obalech není dozajisté vyloučeno použití částí čtvrté (vyjádření, osvědčení a sdělení), jakož i části první (úvodní ustanovení, včetně základních zásad činnosti správních orgánů) správního řádu.

Jako celek lze recenzovanou publikaci doporučit nejen právníkům či fyzickým osobám podnikajícím v oblasti nakládání s obaly nebo uvádějícím obaly a balené výrobky na trh nebo do oběhu, ale též pracovníkům příslušných správních orgánů, jakož i širší odborné veřejnosti.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnícká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

The reviewed publication is a detailed commentary of Act No. 477/2001 Coll., on Packaging, which transposes Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste into the Czech legal system. The book was published by Wolters Kluwer Czech Republic in August 2019 and is a joint work of experienced experts Ladislav Trylč and Petr Petržílek. The commentary of the Packaging Act refers to the handling of all types of packaging that are placed on the market or put into circulation in the Czech Republic. The text of the commentary also deals with the rights and obligations of self-employed legal entities and natural persons and the powers of administrative authorities in the handling of packaging and the placing on the market of packaging and packaged products, in the collection and recovery of packaging waste. The process of setting fees and imposing protective measures, remedies and fines for offences do not remain outside the interest of authors of the commentary.

Key words: Packaging Act, commentary, packaging management, environmental protection



Židek Dominik: *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s. ISBN 978-80-7598-353-4 (brož.)

V nakladatelství Wolters Kluwer ČR vyšla v roce 2019 monografie Dominika Židka, která velmi aktuálně zapadá do současné diskuse nad reformou stavebního práva. Recenzovaná monografie je výsledkem několikaletého výzkumu a její základ představuje v roce 2018 úspěšně obhájená dizertační práce na Masarykově univerzitě v Brně.

Veřejné stavební právo prochází v posledních letech intenzivním vývojem, který je veden snahami o racionalizaci, respektive snahami o urychlení rozhodování o území a stavební činnosti. Jedním z klíčových úkolů **veřejného** stavebního práva je ochrana veřejných zájmů, a to zejména ochrana životního prostředí, bez jehož příznivého stavu si nelze dlouhodobý rozvoj území, a tedy ani společnosti představit. Paradoxně právě tento zájem a způsob zakotvení jeho ochrany v procesech veřejného stavebního práva je mnohými vnímán jako jedna z hlavních příčin současného neutěšeného stavu této oblasti. Ochrana životního prostředí je komplexní záležitost, čemuž odpovídá i rozsah relevantní právní úpravy. Bezesporu se jedná o oblast právní úpravy, kde lze hledat prostor pro efektivnější způsoby uplatňování ochrany veřejného zájmu, nelze tak však činit bez podrobné znalosti stávající právní úpravy. Recenzovaná publikace k porozumění této problematice může velmi dobře přispět, neboť nabízí poměrně komplexní pohled na jev, který autor označuje jako environmentalizaci veřejného stavebního práva. Východisko publikace představuje otázka, nakolik jsou za současného právního stavu výstupy z procesů veřejného stavebního práva ovlivněny požadavky na ochranu životního prostředí, včetně míry vlivu evropského unijního práva, a dále mechanismy, kterými jsou tyto požadavky v procesech stavebního práva uplatňovány. V posledně uvedené oblasti autor poukazuje na značnou míru nesrozumitelnosti, respektive roztržitosti právní úpravy, což ji činí, zejména z pohledu jejích adresátů, jen velmi obtížně uchopitelnou.

Samotné analýze účinné právní úpravy postupů veřejného stavebního práva předchází úvodní poznámky reflektující vliv evropského práva na zkoumanou oblast (1. kapitola). I přes konstatovanou absenci sekundárních pramenů evropského práva, které by oblast veřejného stavebního práva přímo upravovaly, autor poukazuje na zásadní vliv evropského práva. Vychází přitom z existence evropské úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody, stejně jako ze zakotvení Transevropských sítí. Druhý soubor východisek, zde již fakticky z pohledu vnitrostátního práva, obsahuje 2. kapitola. Autor jako hmotněprávní východiska vymezuje základní cíle a principy právní úpravy ochrany životního prostředí

a subjekty veřejného stavebního práva. Z procesně právního hlediska poukazuje na vazby na obecnou procesní úpravu správního řádu s nutností reflektovat nutné odchylky vzhledem ke specifickému předmětu regulace. Za nesmírně důležité považují zdůraznění vybraných principů, především principů nejvyšší hodnoty a udržitelného rozvoje území, které reflektují biologickou závislost lidské společnosti na zdravém životním prostředí a měly by proto být vnímány jako základní stavební kameny jakékoliv racionální právní úpravy v této oblasti.

Klíčové kapitoly monografie obsahují analýzu dílčích postupů veřejného stavebního práva, respektive finálních aktů, které jsou v jejich rámci přijímány a analýzu jednotlivých aktů, které jsou při jejich přijímání uplatňovány na základě právní úpravy ochrany životního prostředí. Finálním správním aktům v procesech veřejného stavebního práva je věnována 3. kapitola. Jedná se o akty vydávané v rámci koncepní i realizační fáze územního plánování a podle stavebního řádu. Samostatně je pojednáno o povolování vodních děl jako specifické oblasti vydávání finálních aktů (podkapitola 3.4). Autor hodnotí existenci této zvláštní úpravy pozitivně zejména s ohledem na význam vody jako nenahraditelného přírodního zdroje. Současně v této specifické oblasti spatřuje důkaz sílící environmentalizace veřejného stavebního práva. Osobně bych v tomto směru až tak optimistický nebyl. Spíše bych tento stav vnímal jako výsledek historického vývoje právní úpravy, byť je nesporné, že současný negativní trend v dostupnosti vodních zdrojů může být důvodem pro její zachování. S určitou výhradou musím přijmout i obecný závěr (str. 60), že z analyzovaných finálních aktů vznikají jednotlivým subjektům veřejná subjektivní práva a povinnosti, jsou-li mezi tyto finální akty zahrnuty i politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Zájem na ochraně životního prostředí je v procesech veřejného stavebního práva uplatňován prostřednictvím environmentálních aktů, zahrnujících jednotlivé typy stanovisek, rozhodnutí a další úkony orgánů ochrany životního prostředí. Na jejich rozbor se autor soustředil ve 4. kapitole, s výhradou procesu posuzování vlivů na životní prostředí, který je pojednán samostatně v 5. kapitole. Provedená analýza zahrnuje především identifikaci všech případů environmentálních aktů vydávaných na základě veřejného stavebního práva. Autor vychází z teoretického vymezení jednotlivých typů činnosti veřejné správy a na jeho základě podrobuje kritice jejich pozitivně právní uchopení. Na jedné straně hodnotí stav současné právní úpravy jako stav jednoznačně potvrzující environmentalizaci postupů veřejného stavebního práva, na druhé straně ale jako stav zásadně nepřehledný a velice obtížně aplikovatelný. Posledním samostatným dílčím tématem je rozbor institutu stavebního dozoru (6. kapitola), jehož potenciál jako nástroje ochrany životního prostředí považuje

autor za nesporný, stejně jako doklad o prolínání práva životního prostředí a veřejného stavebního práva.

Shrnuto a podtrženo: monografie nabízí ucelený pohled na povahu a význam jednotlivých prvků, které vytváří systém „environmentálního rozhodování“ v oblasti veřejného stavebního práva a na funkčnost a efektivitu systému jako takového. S autorovými závěry na str. 169 an. formulovanými ve vazbě na výchozí teze, lze beze zbytku souhlasit. Platná právní úprava by si zcela jistě zasloužila nejednu změnu a s ohledem na aktuální legislativní návrhy je zřejmé, že se více či méně zásadních změn dočkáme. Monografii Dominika Židka lze doporučit jak čtenářům, kteří se zabývají teoretickými otázkami, tedy především členům akademické obce, tak těm, kteří se potýkají s účinnou právní úpravou ve všech oblastech praxe. S ohledem na současnou intenzivní práci na přípravě nového stavebního práva může tato publikace oslovit skutečně velice široký okruh čtenářů.

JUDr. Dominik Židek, Ph.D. působí jako odborný asistent na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně a současně jako asistent soudce Ústavního soudu ČR. Dominik Židek se specializuje zejména na procesy veřejného stavebního práva ve vazbě na ochranu environmentálních zájmů. Je členem České společnosti pro stavební právo, České společnosti pro právo životního prostředí a Asociace pro mezinárodní otázky (AMO).

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

katedra práva životního prostředí

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Abstract**Environmental protection in the processes of public building law**

The reviewed monograph deals with the environmental protection in the processes of public building law thus it deals with a phenomenon called building law environmentalisation. The aim of this monograph is to answer followed questions: what is the extent to which is the current public building law influenced by 'environmental acts'? Secondly, what does specifically influence the processes of public building law by environmental law and what is the extent of this influence? Author of this reviewed monograph works as senior lecturer on Environmental law and land law department, Faculty of law, Masaryk's University, Brno and as assistant of judge on Constitutional Court of Czech Republic.

Key words: environmental protection, public building law, environmental acts.



↵ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ↵**Sbírka zákonů říjen – prosinec 2019****částka 108**

Vyhláška č. 251/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů.

částka 113

Vyhláška č. 259/2019 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Podjí.

částka 116

Vyhláška č. 266/2019 Sb., o koncepci nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem.

Sdělení č. 267/2019 Sb. Ministerstva průmyslu a obchodu o pověření Českého institutu pro akreditaci, o. p. s., prováděním akreditace validačních a ověřovacích orgánů podle normy ČSN EN ISO 14065:2013 a dalších norem, které tuto normu mění nebo nahrazují, a prováděním akreditace ověřovatelů environmentálního prohlášení programu EMAS podle nařízení EP a Rady (ES) č. 1221/2009 a dalších předpisů, které toto nařízení mění nebo nahrazují.

částka 118

Vyhláška č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

částka 119

Nařízení vlády č. 273/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 347/2016 Sb., o sazbách poplatků na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

částka 120

Zákon č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

částka 122

Vyhláška č. 283/2019 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Komorní hůrka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 284/2019 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Váté písky a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 285/2019 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Větrníky a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 286/2019 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Divoká Oslava a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 287/2019 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Chejlava a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 288/2019 Sb., o změně a zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

částka 128

Nález Ústavního soudu zveřejněný pod č. 303/2019 Sb.: Nález Ústavního soudu ze dne 1. října 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ve věci návrhu na zrušení § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „s výjimkou finanční náhrady“, eventuálně na zrušení zákona č. 125/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů [zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi] a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

částka 129

Vyhláška č. 305/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 437/2016 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady a změně vyhlášky č. 341/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady a o změně vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (vyhláška o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady).

částka 133

Zákon č. 312/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 313/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 314/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 135

Vyhláška č. 319/2019 Sb., o energetickém štítkování a ekodesignu výrobků spojených se spotřebou energie.

částka 137

Vyhláška č. 323/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění pozdějších předpisů.

částka 140

Nařízení vlády č. 332/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 74/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 331/2019 Sb., o podmínkách provádění navazujícího opatření ekologické zemědělství.

Nařízení vlády č. 330/2019 Sb., o podmínkách provádění navazujících agroenvironmentálně-klimatických opatření.

částka 141

Vyhláška č. 334/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 448/2006 Sb., o provedení některých ustanovení plemenářského zákona, ve znění pozdějších předpisů.

částka 144

Vyhláška č. 341/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 209/2004 Sb., o bližších podmínkách nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

částka 146

Nařízení vlády č. 350/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 351/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

částka 149

Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.

částka 150

Vyhláška č. 359/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 132/2018 Sb., o přípravcích a pomocných prostředcích na ochranu rostlin.

částka 151

Vyhláška č. 360/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 403/2015 Sb., o zárukách původu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla.

částka 152

Zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů.

částka 153

Zákon č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 368/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 369/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 370/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 424/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění zákona č. 100/2010 Sb., a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 371/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 389/2017 Sb., o stanovení výše paušálních částek nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem, ve znění vyhlášky č. 277/2018 Sb.

Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2019**částka 24**

Sdělení č. 38/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhláší konsolidované znění Evropské dohody o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).

částka 36

Sdělení č. 53/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změny Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování.

částka 38

Sdělení č. 57/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o udržitelném zemědělství a rozvoji venkova k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

částka 39

Sdělení č. 58/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o vyhlášení opravy českého překladu Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozónu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států.

Sdělení č. 59/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhláší změna přílohy I Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozónu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států.

Sdělení č. 60/2019 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhláší změna textu a příloh II až IX Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozónu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států.

The current Czech environmental legislation from October to December 2019 and new International environmental conventions and agreements from July to December 2019

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 July to December 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 54 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.

