

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.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš 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 55. čísla dne 30. 04. 2020.

Fotografie na obálce:

Národní přírodní rezervace Kladské rašeliny,

CHKO Slavkovský les.

Toto číslo bylo finančně podpořeno rozhodnutím Akademie věd ČR ev. č.: 71/PZC/RVS/SPO/2020/D ze dne 1. 4. 2020.

☛ OBSAH č. 1/2020 (55) ☚**ÚVODNÍK**

- Milan Damohorský*
Dvacet let časopisu a Společnosti 7

VĚDECKÁ TÉMATA

- Daria Danecka, Wojciech Radecki*
Právní odpovědnost podle polského zákona o vodách 11
- Ondřej Vícha*
Odpovědnost za zajištění a likvidaci starých a opuštěných důlních děl 27
- Lenka Hlaváčová*
Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí ve Velké Británii 51
- Richard Galis*
Zajišťování kompenzačních opatření u záměrů s negativním vlivem na lokalitu soustavy Natura 2000 87

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

- Vojtěch Vomáčka*
Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí:
Právo na pitnou vodu (ne)existuje! 103

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

- Vojtěch Stejskal*
Zákonodárce nemůže nově prodloužit promlčecí dobu u přestupků,
které byly spáchány podle předchozí úpravy 126

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- 20 let česko-polsko-slovenské spolupráce v oblasti práva
životního prostředí 135

RECENZE A ANOTACE

Nový komentář k zákonu o geologických pracích	138
Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář	144
Veterinární zákon se dočkal komentáře	151

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů leden – duben 2020	155
----------------------------------	-----

INFORMACE O ČASOPISU	158
-----------------------------	------------

POKYNY PRO AUTORY	160
--------------------------	------------

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	163
---------------------------------	------------

☛ TABLE OF CONTENTS No. 1/2020 (55) ☚**EDITORIAL**

- Milan Damohorský*
Twenty years of Journal and Society 7

MAIN TOPICS

- Daria Danecka, Wojciech Radecki*
Environmental liability in water protection 11

- Ondřej Vícha*
Responsibility for securing and disposing old and abandoned
mining works 27

- Lenka Hlaváčová*
Public participation in environmental decision-making
in the United Kingdom 51

- Richard Galis*
Compensatory measures taking within the Natura 2000
appropriate assessment of projects 87

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

- Vojtěch Vomáčka*
Positive obligations of the state in environmental protection:
the right to water (maybe) exists 103

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

- Vojtěch Stejskal*
The plenary judgement of the Constitutional Court of the Czech
Republic concerning the termination of liability for the offense 126

FROM THE SCIENTIFIC LIFE

The 20th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law	135
---	-----

THE REVIEWED PUBLICATIONS

Commentary on the Act on Geological Works	138
Commentary on the Act on State Heritage Protection	144
Veterinary Care Act. Practical commentary	151

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAWS

The current Czech environmental legislation from January to April 2020	155
--	-----

THE PEER-REVIEWED JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Basic information	158
-------------------	-----

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements	160
-------------------------	-----

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	163
---	------------

◀ ÚVODNÍK ▶**DVACET LET ČASOPISU A SPOLEČNOSTI**

Vážení čtenáři – milí členové České společnosti pro právo životního prostředí,

držíte ve svých rukou svým způsobem mimořádné číslo našeho/vašeho časopisu. Nejen, že se jedná o úvodní číslo jubilejního 20. ročníku, ale současně jím vstupujeme i do 20. roku existence naší Společnosti (byla založena formálně v červenci 2000, ale již rok předtím fungoval přípravný výbor). To, že jak Společnost, tak i časopis stále fungují a existují, představuje z mého pohledu malý zázrak.

Každoročně musíme na vydávání časopisu České právo životního prostředí získat minimálně sto tisíc Kč, a to vycházíme zcela bez odměn šéfredaktorovi, autorům, korektorům, recenzentům, administrativním pracovníkům distribuce i redakční radě. Jediné, co tak platíme je sazba a tisk v Nakladatelství Eva Rozkottová. Celkové náklady za dvacet let vydávání a rozesílání časopisu nás tak přišly odhadem někde mezi jedním až jedním a půl milionu Kč. Tyto prostředky naše Společnost získala nejen z členských příspěvků, ale i z podpory od Státního fondu životního prostředí ČR, Rady vědeckých společností při AV ČR a ze své odborné expertní činnosti. Je třeba také zmínit, že všichni činovníci (pochopitelně s výjimkou hospodářky) naší Společnosti po celou dobu její existence vykonávali svoje funkce vždy bez jakékoli odměny.

Vedle časopisu však zmiňme i anglickou ročenku, která sice ne zcela pravidelně, ale přeci jen dlouhodobě vychází a je velmi vítána zvláště v zahraničí. Obě periodika byla nejen v tzv. RIV – seznamu vědeckých časopisů a publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace, ale nově budou jistě usilovat o zařazení na Web of Science, Erih/Erih+, Scopus či jiného prestižního vědeckého odborného rejstříku. Časopis je navíc v podstatě celý stále dostupný i elektronicky online na webové stránce Společnosti (www.cspzp.com).

Jakkoliv je vydávání časopisu našim výstupem a přínosem nejviditelnějším a nejtrvalejším, bylo by chybou zapomenout i na další stránky činnosti Společnosti. Mezi ně patří pořádání Českých dní práva životního prostředí, kterých po rakouském vzoru (JKU Linec) již proběhlo asi osm. Dále spolupřádáme a odborně i finančně podporujeme pravidelné česko – polsko – slovenské konference v oblasti práva životního prostředí, konané každoročně od roku 2000 zatím do roku 2019. Velmi významnou je i odborná právní expertní činnost například pro MŽP, MMR, Český svaz ochránců přírody a řadu dalších subjektů.

Nepříliš navenek viditelnou, ale o to významnější pak je podpora a zázemí, které naše Společnost vytváří pro pracoviště akademická, ať již jde o všechny čtyři právnické fakulty českých a moravských veřejnoprávních univerzit (PF Univerzity Karlovy v Praze, PF Masarykovy univerzity v Brně, PF Univerzity Palackého v Olomouci či FP Západočeské univerzity v Plzni), jakož i pro Ústav státu a práva Akademie věd České republiky. Mnoho ze členů Společnosti jsou buď akademici či studenti práv, ale též je zde v ní řada absolventů právnických fakult působících ve státní správě, na soudech, v advokacii apod.

Za uplynulých dvacet let jsme (mimo již zmíněných česko – polsko – slovenských konferencí) navázali či prohloubili kontakty a spolupráci s podobnými společnostmi či environmentálními právníky v Rakousku, Německu, ve Francii, Švýcarsku, Irsku či Anglii, ale i dalších kontinentech.

V tomto úvodníku bych rád připomněl ještě jedno kulaté výročí. Na konci roku 2019 si Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze připomněla 30 let od svého vzniku. Stala se zřejmě v podstatě prvním samostatným a specializovaným pedagogickým a vědeckým pracovištěm svého druhu na území bývalého Československa. Za tři desítky let jí prošly nejen na dvě desítky pedagogů (jeden profesor, šest docentů a celá řada odborných asistentů), ale úspěšně na ni obhájilo svoji disertaci a získalo titul Ph.D. na padesát studentů práv. Mnozí z nich jsou dnes ve velmi významných státních či společenských pozicích. Někteří na katedře zůstali a působí dále pedagogicky a vědecky. Katedra se též podílela na formování českého práva životního prostředí po roce 1989, a to nejen na teoretické akademické úrovni, ale velice intenzívně i v praxi, a to nejen podílem na legislativním procesu, ale i účastí svých členů v nejrůznějších rozkladových komisích či jiných poradních orgánech českých, mezinárodních či unijních.

Před environmentálními právníky dnes stojí četné výzvy, které jsou velké i malé, trvalé i dočasné. Není to jen aktuální celosvětová koronavirová pandemie a její dopad na životní prostředí, ale zejména klimatická změna se všemi svými doprovodnými jevy a vlivy na vodu, biodiverzitu, stav půdy, zdraví obyvatelstva atd. V podmínkách českých pak budeme muset řešit takové „prkotiny“ jakými jsou přemnožený lýkožrout v lesích či hraboš polní na polích. Stojí před námi jistě nové stavební právo, odpadové zákonodárství, nové lesní, myslivecké a horní právo, zákon o botanických zahradách a celá řada dalších otázek. Bohužel se opravdu nemusíme bát do budoucna o práci.

Budoucnost naší Společnosti je vcelku jasná, pokračovat a prohlubovat svoji činnost ve vztahu k odborné, ale i zájmové laické veřejnosti. Rezervními skupinami pro naši členskou základnu jsou nejen doktorandi právnických i dalších fakult,

ale i advokáti, notáři, státní zástupci, soudci či správní úředníci. Rezervy máme i v mezioborovosti v přístupu k věcem.

Dovoluji si na závěr poděkovat všem, kteří se na činnosti Společnosti i vydávání časopisu za uplynulých dvacet let více či méně podíleli a popřát oběma dalších alespoň dvacet úspěšných let.

S pozdravem a přáním všeho nejlepšího do roku 2020, zejména pak rychlého zvládnutí a překonání koronavirové pandemie u nás i všude ve světě.

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

předseda České společnosti pro právo životního prostředí

EDITORIAL**Summary**

Dear readers – dear members of the Czech Society for Environmental Law, you are holding an extraordinary issue of a magazine in your hands. This is the introductory issue of the jubilee 20th year. However, our company also celebrates 20 years of existence. The fact that both the Society and the magazine still function and exist is, in my view, a small miracle.

The magazine is published in cooperation with Eva Rozkotová Publishing House. The total cost for twenty years of publishing and distributing the magazine is estimated at between one and one and a half million CZK. In addition to the magazine, we also publish an English yearbook, which is very welcome especially abroad. Other important activities include the organization of the conference Czech Days of Environmental Law, of which eight have already taken place, following the Austrian model (Linz University). We also co-organize and professionally and financially support regular Czech-Polish-Slovak conferences in the field of environmental law, held annually since 2000.

In this editorial, I would like to commemorate another round anniversary. At the end of 2019, the Department of Environmental Law on the Faculty of Law Charles University celebrated 30 years since its establishment. It became the first independent and specialized pedagogical and scientific workplace of its kind in the territory of the former Czechoslovakia. In three decades, not only two dozen teachers (one professor, six associate professors and a number of assistant professors) passed through it, but she also successfully defended her dissertation and obtained a Ph.D. to fifty law students. Many of them are in very important state or social positions today. Some remained at the department and continue to work pedagogically and scientifically.

The department also participated in the formation of Czech environmental law after 1989, not only at the theoretical academic level, but very intensively in practice, not only by participating in the legislative process, but also by the participation of its members in various appeals commissions or other advisory bodies.

In conclusion, I would like to thank everyone who has been more or less involved in the Company's activities and magazine publishing over the past twenty years, and wish them both at least another twenty successful years. Best regards and best wishes by 2020, especially the rapid management and overcoming of the coronavirus pandemic in our country and everywhere in the world.

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Chairman of the Czech Society for Environmental Law

◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PODLE POLSKÉHO ZÁKONA
O VODÁCH**

Dr. Daria Danecka, Prof.Dr. Wojciech Radecki, Dr.h.c.

Úvodem

Předmětem našeho příspěvku jsou především nástroje penální povahy v rámci polských vodních zákonů, zejména nového zákona z roku 2017. Je zapotřebí podotknout, že na rozdíl od českého práva, v Polsku odpovědnost za trestné činy spolu s odpovědností za přestupky jsou řazeny k trestněprávní odpovědnosti, pouze odpovědnost za správní delikty je správněprávní odpovědností. V příspěvku zohledníme také některé otázky odpovědnosti za škody podle tohoto zákona o vodách. Článek volně navazuje na příspěvek Daria Danecka, Wojciech Radecki: Základní myšlenky nového polského vodního zákona z 20. července 2017. In *České právo životního prostředí* č. 4/2018 (50), str. 11 až 24.

Vývoj trestních ustanovení v polské vodní legislativě

První moderní polský zákon o vodách byl schválen 19. září 1922 jako vodní zákon¹. Tento zákon obsahoval část devátou „Trestní ustanovení“, která rozlišovala skutkové podstaty přestupků, jejichž projednávání patřilo do působnosti soudů (čl. 241-244). Byly to závažnější přestupky, mj. znečišťování vod. Vedle nich byly také jiné skutkové podstaty přestupků, jejichž projednávání patřilo do působnosti správních orgánů (čl. 247-251). Skutkové podstaty trestných činů v meziválečném zákoně upraveny nebyly.

Vodní zákon z roku 1922 platil až do roku 1962, ale o něco dříve, 31. ledna 1961 byl schválen zvláštní zákon o ochraně vod před znečišťováním², který zrušil pouze ta ustanovení vodního zákona z roku 1922, které se týkaly znečišťování vod. V hlavě VI. „Trestní ustanovení“ zákona z roku 1961 zákonodárce zavedl svéráznou penální třídu:

- 1) trestné činy³ znečišťování vod a neprovozování zařízení na čištění vod (čl. 20),

¹ Ustawa wodna z 19. 9. 1922 (původní text DzU 1922 č. 24, poz. 205, úplný text DzU 1928 č. 62, poz. 574).

² Ustawa z 31. 1. 1961 o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (DzU 1961 č. 5, poz. 33).

³ Je třeba podotknout, že polské zákonodárství, na rozdíl od českého, znalo a zná skupinu tzv. vně-

- 2) přestupky na úseku ochrany před znečišťováním (čl. 21),
- 3) správní delikty na úseku znečištění vod (čl. 24).

Podle čl. 22 za trestné činy a přestupky nesly odpovědnost pouze fyzické osoby: vedoucí závodu nebo osoby, kterým bylo svěřeno hospodaření s vodou. Naopak za správní delikty odpovědnost nesly podniky, družstva, úřady a jiné subjekty. Jejich odpovědnost byla nezávislá na odpovědnosti fyzických osob.

Zákona o ochraně vod před znečišťováním platil do poloviny roku 1962, kdy vstoupil v účinnost zákon z 30. května 1962, o vodách⁴. Tento zákon zrušil jak zákon z roku 1961 o ochraně vod před znečišťováním (jeho ustanovení převzal v pozměněné podobě), tak vodní zákon z roku 1922. Hlava X zákona o vodách z roku 1962 opakovala už známou penální triádu, ale ve významně rozšířené podobě. Zákon zavedl čtyři skutkové podstaty trestných činů:

- poškozování břehů vnitrozemských vod, pozemků pod vodami, stavebních vodních objektů, zařízení pro chov ryb nebo ztěžování průtoku vod – v souvislosti s užíváním vod (čl. 151),
- znemožnění nebo ztěžování použití vod v situaci živelné pohromy nebo pro předcházení závažnému nebezpečí (čl. 152),
- vykonávání činnosti blízko vodních zařízení, které jej mohou ohrozit (čl. 153),
- škodlivé znečištění vod nebo neprovozování zařízení na čištění vod (čl. 154).

Další ustanovení obsahovala skutkové podstaty přestupků (čl. 155-157) a čl. 160 stanovil, že vojvodský orgán vodní správy uloží podniku pokutu za škodlivé znečištění vod a některé jiné jednání, které může způsobit znečištění (správní delikty).

S otázkou trestní odpovědnosti za znečištění vod se zákonodárce pokusil vyrovnat v zákoně z 19. dubna 1969, trestní zákoník⁵. V hlavě XX „Trestné činy proti obecné bezpečnosti“ zavedl v čl. 140 § 1 bod 2 skutkovou podstatu trestného činu způsobení obecného nebezpečí pro život nebo zdraví lidí nebo majetku v značném rozsahu znečištěním vody, ovzduší nebo půdy.

Použití tohoto ustanovení bylo velmi problematické s ohledem na nutnost důkazu obecného nebezpečí a jeho souvislosti s jednotlivým případem znečištění. Není tedy divu, že následující zákon z 24. října 1974, o vodním právu⁶, který nahradil svého předchůdce, udržel v čl. 122 hlavy VII „Trestní ustanovení“ skutkové podstaty trestných činů škodlivého znečištění vod a neprovozování zařízení k čištění vod. Dále v této hlavě byly tři už známé skutkové podstaty trestných činů zne-

kodexových trestných činů, jejichž skutkové podstaty se nacházejí nikoli v trestním zákoníku, ale ve zvláštních zákonech.

⁴ Ustawa z 30. 5. 1962 Prawo wodne (DzU 1962 č. 24, poz. 158).

⁵ Ustawa z 19. 4. 1969 Kodeks karny (DzU 1969 č. 13, poz. 94).

⁶ Ustawa z 24. 10. 1974 Prawo wodne (DzU 1974 č. 38, poz. 230).

možňování nebo ztěžování použití vod (čl. 123), vykonávání činnosti ohrožující vodní zařízení (čl. 124) a poškozování břehů a pozemků v souvislosti s užíváním vod (čl. 125).

Následující ustanovení hlavy VII obsahovala skutkové podstaty přestupků (čl. 126-129) a poslední čl. 130 stanovil, že vojvoda uloží závodu (podniku, družstvu, úřadu, jiné jednotce) pokutu za vypouštění odpadních vod do vod nebo půdy nebo státních kanalizačních zařízení, a to v důsledku porušení požadovaných podmínek a může uložit pokutu za odběr vod v množství větším, než je povoleno vodoprávním povolením nebo za vzdouvání vod větším rozsahem než povoleným (správní delikty).

Další změny nastoupily s účinností zákona z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí⁷. Pokud jde o vody, čl. 107 tohoto zákona zavedl skutkovou podstatu trestného činu znečištění vody, ovzduší nebo zemského povrchu, jestliže to mohlo ohrozit život nebo zdraví lidí, způsobit ve značném rozsahu zničení rostlin nebo zvířat nebo závažné hospodářské škody. Odpovědnost byla založena na potenciálním nebezpečí, tedy čl. 107 zákona byl – na rozdíl od čl. 140 § 1 bod 2 trestního zákoníku – pro použití vhodnější. Proto zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí zrušil čl. 122 zákona o vodním právu z roku 1974.

Zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí zavedl v čl. 110 institut správní odpovědnosti v podobě pokut, ale pokuty na úseku vodního hospodářství nechal ve vodním zákoně.

Je třeba ještě poukázat na platný trestní zákoník z 6. června 1997⁸, který v čl. 182 obsahuje skutkovou podstatu znečištění vody, ovzduší nebo zemského povrchu, jestliže tím může ohrozit život nebo zdraví člověka nebo způsobit podstatné snížení jakosti vody, ovzduší nebo zemského povrchu nebo způsobit zničení rostlin nebo živočichů ve značném rozsahu (sankce: trest odnětí svobody na 3 měsíce až 5 let); s kvalifikovanými případy následku v podobě zničení rostlin nebo živočichů značného rozsahu nebo podstatného snížení jakosti vody, ovzduší nebo zemského povrchu (čl. 185 § 1 trestního zákoníku – odnětí svobody na 6 měsíců až 8 let) nebo těžkého poškození zdraví člověka (čl. 185 § 2 trestního zákoníku – odnětí svobody na rok až 10 let) nebo smrti člověka nebo těžkého poškození zdraví více osob (čl. 185 § 3 trestního zákoníku – odnětí svobody na 2 roky až 12 let).

Pro vodní legislativu velice významným se ukázal rok 2001, v kterém byly schváleny tři podstatné zákony v následujícím pořadí:

⁷ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (původní text DzU 1980 č. 3, poz. 6, úplný text DzU 1994 č. 49, poz. 196).

⁸ Ustawa z 6. 6. 1997 Kodeks karny (DzU 2018 poz. 1600).

- zákon z 27. dubna 2001 o ochraně životního prostředí⁹,
- zákon z 7. června 2001 o hromadném zásobování vodou a hromadném odvádění odpadních vod¹⁰,
- zákon z 18. července 2001 o vodách¹¹.

První byl významný z hlediska odpovědnosti za správní delikty na úseku nakládání s vodami. Koncept zákonodárce byl sjednotit odpovědnost za správní delikty v oblasti ochrany vod, ovzduší, odpadů a hluku v rámci zásadního zákona o ochraně životního prostředí v jeho hlavě V. „Finančně-právní nástroje“. Pokud jde o vody, zákonodárce v čl. 292 odst. 2 zavedl zvýšené poplatky o 500 % za odběr vod nebo vypouštění odpadních vod bez vyžádaného povolení, v čl. 298 odst. 1 bodu 2 zavedl správní pokuty za porušení v povolení vymezeného množství, stavu nebo složení odpadních vod, a v čl. 298 odst. 1 bod 3 zavedl správní pokuty za odběr vod v množství větším než dovoleném v povolení k odběru.

Je třeba podotknout, že v zákoně o ochraně životního prostředí byla a je také hlava VI. „Odpovědnost v ochraně životního prostředí“. Systematické zařazení zjevně sankčních ustanovení v podobě zvýšených poplatků a správních pokut nikoli k odpovědnosti, ale k finančně-právním nástrojům bylo považované za vážnou teoretickou a koncepční chybu¹².

Druhý zákon v hlavě 6 „Trestní ustanovení a správní pokuty“ obsahuje skutkové podstaty:

- přestupku čerpání vod z vodovodu bez uzavřené smlouvy (čl. 28 odst. 1),
- jiných přestupků na úseku správy vodovodu a kanalizačního zařízení (čl. 28 odst. 2),
- trestného činu vypouštění odpadních vod do kanalizačního zařízení bez uzavřené smlouvy (čl. 28 odst. 4),
- trestného činu porušení zákazů vypouštění některých nebezpečných látek do kanalizačního zařízení (čl. 28 odst. 4a),
- správních deliktů podnikatelů provozujících vodovody a kanalizační zařízení na úseku vymezení výše sazeb poplatků (čl. 29).

Třetí zákon o vodách z roku 2001 převzal už z let 1962 a 1974 tři známé skutkové podstaty trestných činů (čl. 189-191) a přestupků (čl. 192-194).

Pro úplnost je třeba ještě uvést postoj významného nadále platného pramene polského přestupkového práva, tj. zákona z 20. května 1971 – Zákoník o přestup-

⁹ Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (DzU 2001 č. 62, poz. 627); zákon nadále platný v znění úplného textu (DzU 2018 poz. 799).

¹⁰ Ustawa z 7. 6. 2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (DzU 2001 č. 72, poz. 747); zákon nadále platný v znění úplného textu (DzU 2018 poz. 1152).

¹¹ Ustawa z 18. 7. 2001 – Prawo wodne (DzU 2001 č. 115, poz. 1229); zákon už neplatný.

¹² W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 73-79.

cích¹³, který obsahuje hlavu XIII „Přestupky proti zdraví“. Článek 109 v původním znění v § 1 stanovil, že kdo znečistí vodu určenou k pití nebo napájení zvířat nacházející se vně zařízení k zásobování obyvatelstva vodou, bude potrestán pokutou až do 3000 zlotych nebo napomenutím. Podle § 2 stejně byl trestán, kdo úmyslně znečišťoval vodu na plovárně, koupališti nebo jiném objektu podobného určení.

Toto ustanovení bylo několikrát novelizované. V platném znění zákoník o přestupcích stanoví v čl. 109 § 1, že kdo:

- 1) znečistí vodu určenou k pití lidmi nebo
- 2) dodává vodu určenou k pití lidmi nesplňující požadavky vymezené předpisy o hromadném zásobování vodou a hromadném odvádění odpadních vod, nebo
- 3) bez oprávnění dodává vodu určenou k pití lidmi podle předpisů o hromadném zásobování vodou a hromadném odvádění odpadních vod, bude potrestán pokutou až do 5000 zlotych nebo napomenutím.

Podle čl. 109 § 2 kdo znečistí vodu určenou k napájení zvířat nacházející se vně zařízení určených k zásobování obyvatelstva vodou, bude potrestán pokutou až do 1500 zlotych nebo napomenutím.

Podle čl. 109 § 3 stejně bude potrestán, kdo úmyslně znečistí vodu na plovárně, koupališti nebo jiném objektu podobného určení nebo dodává těmto objektům vodu nesplňující požadavky vymezené předpisy o hromadném zásobování vodou a hromadném vypouštění odpadních vod.

Penální koncepce nového vodního práva

Zákon z 20. července 2017 o vodách¹⁴ zrušil zákon o vodách z roku 2001 a podstatně novelizoval zákon o ochraně životního prostředí a zákon o hromadném zásobování vodou a hromadném vypouštění odpadních vod. Z hlediska ustanovení penální povahy nejpodstatnější jsou následující řešení:

- udržení hlavy XII „Trestní ustanovení“, která se skládá ze :
 - skutkových podstat trestných činů (čl. 473-475),
 - skutkových podstat přestupků (čl. 476-478),
 - procesního ustanovení čl. 479, podle kterého k projednávání přestupků se použijí předpisy zákona z 24. srpna 2001 – Zákoník o řízení ve věcech přestupků¹⁵,

¹³ Ustawa z 20. 5. 1971 – Kodeks wykroczeń (původní text DzU 1971 č. 12, poz. 114, úplný text DzU 2019 poz. 821).

¹⁴ Ustawa z 20. 7. 2017 – Prawo wodne (DzU 2017 poz. 1566, úplný text DzU 2018 poz. 2268).

¹⁵ Ustawa z 24. 8. 2001 – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU 2018 poz. 475).

- zrušení „vodních“ ustanovení o zvýšených poplatcích a správních pokutách v zákoně o ochraně životního prostředí a převzetí této úpravy do nového zákona o vodách z roku 2017, ale pouze pod názvem „zvýšené poplatky“.

Trestné činy podle zákona o vodách z roku 2017

Skutkové podstaty trestných činů jsou koncipované podle vzorů z let 1962, 1974 a 2001 s některými málo významnými změnami.

Trestného činu podle **čl. 473 odst. 1** se dopustí, kdo proti čl. 31 odst. 1 znevažuje nebo ztěžuje použití vody pro odstraňování závažných havárií, živelných pohrom nebo pro předcházení závažnému a náhlému nebezpečí ohrožujícímu život nebo zdraví osob nebo majetku značné hodnoty, jestliže nebezpečí není možné se vyhnout jinak. Trestem je pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok. Podle **čl. 473 odst. 2** jestliže důsledkem činu podle odst. 1 je smrt nebo těžké ublížení na zdraví člověka nebo značná majetková škoda, trestem je pokuta a odnětí svobody až na 5 let.

Trestným činem podle **čl. 474 odst. 1** je v rozporu s ustanoveními čl. 176 odst. 1, čl. 192 odst. 1 bod 3 nebo čl. 382 odst. 2 bod 2 vykonávání prací blízko vodních nebo měřících zařízení nebo činností ohrožujících toto zařízení. Trestem je pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok. Podle **čl. 474 odst. 2** jestliže důsledkem činu podle odst. 1 je značná škoda, trestem je pokuta a odnětí svobody až na 2 roky.

Trestného činu podle **čl. 475** se dopustí, kdo ničí nebo poškozuje břehy vnitrozemských povrchových vod, břehy mořských vod, stavby včetně zdí, které nejsou vodním zařízením, tvořící břeh nebo pozemky pokryté vnitrozemskými povrchovými vodami. Trestem je pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok.

Přestupky podle zákona o vodách z roku 2017

Přestupku podle **čl. 476 odst. 1** se dopustí, kdo bez vyžádaného vodoprávního povolení nebo s překročením podmínek vymezených ve vodoprávním povolení užívá vodu nebo provozuje vodní díla nebo jiné činnosti vyžadující vodoprávní povolení. Trestem je vazba (z čl. 19 zákoníku o přestupcích víme, že od 5 dní až do 30 dní) nebo omezení svobody (vždy 1 měsíc – čl. 20 § 1 zákoníku o přestupcích) nebo pokuta (z čl. 24 § 1 zákoníku o přestupcích víme, že od 20 zlotých až do 5000 zlotých).

Stejně bude potrestán, kdo nevykonává povinnosti určené rozhodnutím o pozbytí platnosti nebo zpětvzetí vodoprávního povolení – přestupek podle **čl. 476 odst. 2**.

Ustanovení čl. 476 odst. 3 uvádí výjimku: není přestupkem čin podle odst. 1 nebo 2 v situaci obdobné stavu krajní nouze určené zákonem z 10. dubna 1997 o energetickém právu¹⁶.

Všechny další přestupky podle čl. 477 a 478 vodního zákona jsou trestané pouze pokutou od 20 zlotych až do 5000 zlotych. Pachatelem přestupku podle polského práva může být pouze fyzická osoba, a podmínkou trestnosti je zavinění, přičemž podle zásady čl. 5 zákoníku o přestupcích postačí nedbalostní zavinění, ledaže zákon výslovně vyžaduje úmysl, což ale ve vodním zákoně není upraveno. Ve vodním zákoně zákonodárce přijal takový způsob stanovení skutkových podstat přestupků, že nejprve poukazuje na konkrétní ustanovení zákona, jehož porušení je zakázané, a pak krátce popisuje jednání pachatele.

Přestupku podle čl. 477 se dopustí, kdo v rozporu s:

- 1) ustanovením čl. 42 odst. 1 nevykonává výzkum jakosti vody v místě příležitostně používaném ke koupání¹⁷,
- 2) ustanovením čl. 42 odst. 3 nepředává příslušnému státnímu okresnímu nebo státnímu pohraničnímu hygienickému inspektorovi výsledky výzkumu jakosti vody v místě příležitostně používaném ke koupání¹⁸,
- 3) ustanovením čl. 45 odst. 1 neoznačí koupaliště nebo místa příležitostně používaného ke koupání¹⁹,
- 4) ustanovením čl. 101 odst. 1 nevede měření množství odebírané vody nebo množství a jakosti odpadních vod²⁰,
- 5) ustanovením čl. 101 odst. 3 nevede měření množství odebrané vody²¹,
- 6) ustanovením čl. 188 odst. 1 neudrží v řádném stavu vodní díla,
- 7) ustanovením čl. 192 odst. 1 bod 1 ničí nebo poškozují vodní díla,
- 8) ustanovením čl. 192 odst. 1 bod 2 ztěžují průtok vody v souvislosti s provozováním nebo udržováním vodních děl,
- 9) ustanovením čl. 208 znemožňuje vstup na pozemek²²,
- 10) ustanovením čl. 233 odst. 1 znemožňuje přístup k vodám pro potřebu výkonu prací spojených s udržováním vod nebo pro umístování plavebních znaků nebo přístup k hydrologicko-meteorologickým měřicím zařízením,

¹⁶ Ustawa z 10. 4. 1997 – Prawo energetyczne (DzU 2019, poz. 755).

¹⁷ Přestupek organizátora místa příležitostně používaného ke koupání.

¹⁸ Také přestupek organizátora místa příležitostně používaného ke koupání.

¹⁹ Přestupek organizátora koupaliště nebo místa příležitostně používaného ke koupání.

²⁰ Jde o podniky, které odebírají vody a určují odpadní vody k zemědělskému využití.

²¹ Jde o podniky, které s ohledem na množství odebrané vody vyšší než 100 m³ denně jsou povinny vykonávat stále měření odebrané vody.

²² Přestupek vlastníka pozemku, na který mají příznivý vliv zařízení vodních meliorací, a také vlastníků sousedních pozemků, kteří jsou povinni umožnit vstup na pozemek za účelem udržování těchto zařízení.

- 11) ustanovením čl. 233 odst. 2 nezajišťuje přístup k vodě způsobem umožňujícím obecné užívání vod,
- 12) ustanovením čl. 304 nepředává výsledky vedených měření množství odebíraných podzemních a povrchových vod nebo množství a jakosti odpadních vod odváděných do vod nebo do půdy nebo předává tyto výsledky po stanovené lhůtě²³,
- 13) ustanovením čl. 344 odst. 4 nevede vnitřní kontrolu²⁴.

Přestupku podle **čl. 478** se dopustí, kdo v rozporu s ustanovením:

- 1) čl. 234 odst. 1 mění směr a intenzitu odtoku srážkových vod nebo vod z tání nacházejících se na jeho pozemku nebo mění směr odtoku vod z pramenů nebo odvádí vody nebo vypouští odpadní vody na sousední pozemky,
- 2) čl. 232 odst. 1 ohrazuje pozemky přilehlé k veřejným vnitrozemským povrchovým vodám nebo k břehu mořských vod nebo teritoriálního moře, ve vzdálenosti menší než 1,5 m od linie břehu nebo zakazuje nebo znemožňuje průchod přes tento terén,
- 3) čl. 331 odst. 2 nepředává údaje shromážděné v informačním systému hospodaření s vodami²⁵,
- 4) čl. 36 odst. 7 jako vlastník pozemku, kterému přísluší právo běžného užívání vod podle čl. 33, vykonává odběr vod nebo vypouští odpadní vody do vod nebo do půdy podle čl. 36 odst. 6 a nezajišťuje přístup k pozemku za účelem vybavení jej měřicími přístroji²⁶,
- 5) čl. 75 vypouští odpadní vody do vod nebo do půdy²⁷,
- 6) čl. 77 odst. 1:
 - a) vypouští do vod odpady nebo kapalné výkaly zvířat,
 - b) vpraví do vody sněh vyvážený ze znečištěných terénů, zejména z center měst, průmyslových pozemků, skladištních pozemků, cest o velké in-

²³ Přestupek subjektů, využívajících vodní služby, povinných předávat výsledky měření v rozsahu vymezeném vodoprávním nebo integrovaným povolením ve vymezených lhůtách orgánu příslušnému k vydání povolení, a také v některých případech příslušnému orgánu Inspekce ochrany životního prostředí.

²⁴ Přestupek organizátora koupališť, který je povinen vykonávat vnitřní kontrolu.

²⁵ Přestupek orgánů veřejné správy a četných subjektů uvedených v čl. 331 odst. 1 bodech 1-15, povinných bezúplatně předávat údaje k informačnímu systému hospodaření s vodami.

²⁶ Přestupek vlastníka pozemku, který v rámci běžného užívání vod odebere vodu v množství překračující dovolenou míru, tj. větší než 5 m³ denně nebo vypouští odpadní vody v množství překračující dovolenou míru, tj. 5 m³ denně, a kvůli tomu je povinen vybavit pozemek měřicími přístroji, ale na náklady státu.

²⁷ Tento čl. 75 stanoví několik zákazů platných ze zákona, například zákaz vypouštění odpadních vod přímo do podzemních vod nebo zákaz vypouštění odpadních vod v rozporu s podmínkami ochrany zvláště chráněných území.

- tenzitě provozu včetně parkovišť, nebo jej skladuje na pozemcích mezi protipovodňovými hrázemi a linií břehu vody nebo ve vzdálenosti menší než 50 m od linie břehu vody,
- c) na územích zvláštního povodňového ohrožení hromadí odpadní vody, zvířecí výkaly, chemické prostředky nebo jiné látky nebo materiály, které mohou znečistit vody, provádí recyklace nebo zneškodňuje odpady, zejména skladuje odpady nebo umísťuje nové hřbitovy,
 - d) myje vozidla v povrchových vodách nebo na břehu těchto vod,
 - e) odebere z povrchových vod vodu přímo pro zemědělské rozstřikovače nebo myje zemědělské rozstřikovače v těchto vodách,
 - f) používá barvy vyráběné na bázi organicko-cínových sloučenin pro konzervace technických podvodních konstrukcí,
 - g) pohybuje se vozidly v povrchových vodách nebo po pozemcích pokrytých vodami,
- 7) čl. 83 nezajišťuje ochranu vod před znečištěním²⁸,
 - 8) čl. 177 jako vlastník nebo správce protipovodňové hráze nezavádí dočasné zákazy pohybu po protipovodňových hrázích,
 - 9) čl. 79 ředí odpadní vody za účelem dosáhnout jejich stavu, složení nebo minimálního procenta redukce znečišťujících látek ve shodě s předpisy vydanými na základě čl. 99 odst. 1 bod 2,
 - 10) čl. 84 odst. 4 zemědělsky využívá odpadní vody²⁹,
 - 11) čl. 85 odst. 5 neodstraňuje odpadní vody z lodi do přijímacích zařízení na pevnině,
 - 12) čl. 125 odst. 1 nebo čl. 129 odst. 1 neoznačuje hranice území nepřímé ochrany nebo přímé ochrany,

²⁸ Podle čl. 83, kdo vypouští odpadní vody do vod nebo do půdy, je povinen zajistit ochranu vod před znečištěním, zejména stavbou a provozem čistíren odpadních vod a také, pokud je to účelné, opakovaným použitím vyčištěných odpadních vod. Je třeba dodat, že čin je přestupkem, pokud není trestným činem podle čl. 182 trestního zákoníku.

²⁹ Samozřejmě zemědělské použití odpadních vod vyžadující vodoprávní povolení je v podstatě podporované. V čl. 85 odst. 4 jde o zákazy zemědělského použití odpadních vod:

- 1) na půdě zmrzlé, zaplavené nebo pokryté sněhem,
- 2) na půdách používaných pro pěstování rostlin určených pro spotřebu v syrovém stavu,
- 3) na půdě, kde hladina podzemních vod se nachází v mělké hloubce nižší než 1,5 m pod zemským povrchem,
- 4) na území o sklonu terénu větším než:
 - a) 10 % pro ornou půdu,
 - b) 20 % pro louky, pastviny nebo plantáže lesních dřevin,
- 5) na územích zvláštního povodňového ohrožení v období předpovídaného vzednutí vod.

- 13) nepřizpůsobuje se zákazům, příkazům nebo omezením platným v ochranném pásmu, v chráněném území nebo v ochranném pásmu měřicích zařízení státních služeb³⁰,
- 14) čl. 125 odst. 2 nebo čl. 129 odst. 3 ničí, poškozují nebo přemísťují tabule obsahující informace o zřízení ochranného pásma nebo stálé stojaté nebo plovoucí znaky obsahující informace o zřízení ochranného pásma a zákazů vstupu neoprávněných osob,
- 15) čl. 382 odst. 2 bod 1 bez oprávnění přemísťují měřicí zařízení státních služeb,
- 16) čl. 403 odst. 1 bod 2 nevykonává vodoprávním povolením vymezené povinnosti provozovat zařízení zabraňující škodám nebo zmenšující negativní účinky výkonu tohoto povolení.

Podle polského přestupkového práva jediným orgánem rozhodujícím ve věcech přestupků je obecný soud. Soudní řízení probíhá na základě žádosti o potrestání, které může podat k soudu tzv. veřejný žalobce, jimž zpravidla je správní orgán Státního vodního hospodářství Polské vody nebo orgán Inspekce ochrany životního prostředí, ale také orgán územní samosprávy nebo policie. Výjimkou je blokové řízení, v kterém pokuty ukládají v principu stejné orgány, jež mohou plnit funkce veřejného žalobce.

Správní delikty podle zákona o vodách z roku 2017

Zákon o vodách z roku 2017 nepoužívá pojetí „správní trest“, ale pouze pojetí „zvýšený poplatek“. Podle čl. 280 zvýšený poplatek se platí za:

- 1) využívání vodních služeb spočívajících v:
 - a) odběru podzemních nebo povrchových vod,
 - b) vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy
 - bez vodoprávního povolení nebo integrovaného povolení,
- 2) využívání vodních služeb spočívajících v:
 - a) odběru podzemních nebo povrchových vod,
 - b) vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy

³⁰ To je jediný bod čl. 478, který neodkazuje na konkrétní ustanovení zákona. Jde o skupinu ustanovení hlavy 6 „Ochrana zdrojů vod a zásob vnitrozemských vod“ (čl. 120-142) dílu III „Ochrana vod“. Podle čl. 120 zajištění vhodné jakosti vod určených pro zásobování obyvatelstva vodou pro spotřebu lidmi a zásobování podniků vyžadujících vody vysoké jakosti a také k ochraně vodních zdrojů slouží stanovení:

- 1) ochranných pásem vodních zdrojů,
- 2) chráněných území pro akumulaci vnitrozemských vod.

Taková pásma a území jsou vymezována příslušnými orgány ve formě správního rozhodnutí nebo normativního aktu místní povahy. Se stanovením ochranných pásem nebo chráněných území mohou být spojeny četné zákazy, příkazy a omezení, jejichž porušení je přestupkem.

- s překročením podmínek vymezených vodoprávním povolením nebo integrovaným povolením.

Sice čl. 267 zákona o vodách řadí jak poplatky, tak zvýšené poplatky k ekonomickým nástrojům hospodaření s vodami, ale zvýšené poplatky jsou nepochybně nástroji právní odpovědnosti, protože jsou následkem protiprávního jednání, a protiprávnost spočívá v chybějícím povolení (čl. 280 bod 1) nebo v porušení podmínek povolení (čl. 280 bod 2). Rovněž literatura uvádí, že obě formy zvýšeného poplatku je třeba považovat za správní tresty³¹.

V případech odběru vod bez povolení nebo vypouštění odpadních vod bez povolení subjekt platí obvyklý poplatek a kromě toho poplatek zvýšený o 500 %. Výši zvýšeného poplatku určují Polské vody ve formě informace. Jestliže subjekt nezaplatí, příslušný orgán Polských vod určuje výši zvýšeného poplatku formou správního rozhodnutí.

Pokud jde o zvýšený poplatek v případech vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy s porušením podmínek povolení výše zvýšeného poplatku, stanoví orgány Inspekce ochrany životního prostředí:

- v případech chybějícího povolení – ve výši 10-násobného poplatku,
- v případech porušení povolení – podle sazeb stanovených prováděcími předpisy.

Orgán Inspekce ochrany životního prostředí využívá ke stanovení zvýšeného poplatku formu správního rozhodnutí.

Subjekty odpovědnosti penální povahy

Na konec poznámek o odpovědnosti penální povahy je třeba položit si otázku, kdo a za jakých podmínek může odpovídat za jednotlivé činy zakázané pod hrozbou trestu. Nejjednodušší je odpovědnost za přestupky, protože podle polského přestupkového práva je to pouze fyzická osoba a jen jestliže bude prokázáno její zavinění (v podstatě stačí nedbalostní). Pokud jde o správní delikty, zásadně je to odpovědnost právnických osob a jiných organizačních jednotek a je to odpovědnost objektivní bez ohledu na zavinění. Za správní delikty mohou odpovídat také fyzické osoby, zejména provozující hospodářskou činnost a jejich odpovědnost je stejně jako u právnických osob objektivní. Poměrně komplikovaná je odpovědnost za trestné činy. Zásada trestního zákoníku je jasná – pachatelem trestného činu může být pouze fyzická osoba za podmínky zavinění (úmyslného, a jestliže zákon tak stanoví, také nedbalostního). Ale v Polsku platí zvláštní zákon z 28. října 2002, o odpovědnosti kolektivních subjektů za činy zakázané pod hrozbou

³¹ M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Oplaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Warszawa 2018, s. 136.

trestu³². Kolektivní subjekty podle tohoto zákona jsou především právnické osoby, ale také jiné organizační jednotky bez právní subjektivity.

Zákon z 28. října 2002, o odpovědnosti kolektivních subjektů za činy zakázané pod hrozbou trestu, přijal koncepci pozitivní delimitace – v čl. 16 uvádí, za jaké trestné činy může odpovídat kolektivní subjekt. V čl. 16 odst. 1 bod 8 máme výčet trestných činů, jejichž spáchání fyzickou osobou je předpokladem odpovědnosti kolektivního subjektu. Výčet obsahuje především trestné činy podle kapitoly XXII trestního zákoníku „Trestné činy proti životnímu prostředí“ (sem patří také potenciálně nebezpečné znečištění vod podle čl. 182) a rovněž některé trestné činy podle šesti zákonů z oblasti práva životního prostředí (mezi nimi není zákon o vodách).

Podle koncepce zákona z 28. října 2002, o odpovědnosti kolektivních subjektů za činy zakázané pod hrozbou trestu, fyzická osoba, která spáchala trestný čin, jehož spáchání je přičitatelné – za podmínek vymezených tímto zákonem – kolektivnímu subjektu, musí být identifikovaná a navíc spáchání tohoto trestného činu musí být potvrzeno pravomocným rozsudkem soudu. V důsledku takto přijaté koncepce je trestní odpovědnost kolektivních subjektů v oblasti ochrany životního prostředí institutem úplně mrtvým.

Jiné nástroje správněprávní odpovědnosti podle zákona o vodách z roku 2017

Odpovědnost za správní delikty není jediným nástrojem správněprávní odpovědnosti podle zákona o vodách. Četná ustanovení tohoto zákona určují další nástroje, které mohou být považované za nástroje správněprávní odpovědnosti. Zvláště důležitý z tohoto pohledu je čl. 343 zákona o vodách, který se uplatní v případě, jestliže je zjištěno zanedbání podniku působícího v oblasti vodního hospodářství, které může působit stav ohrožující život nebo zdraví lidí, zvířat nebo životní prostředí nebo právně chráněné zájmy třetích osob. V takovém případě příslušný orgán Státního vodního hospodářství Polské vody se obrátí s výzvou podniku o odstranění příčin zanedbání v určené lhůtě. Jestliže zanedbání nebudou odstraněna v této lhůtě a nadále trvá stav ohrožující život nebo zdraví lidí, zvířat nebo životní prostředí nebo právně chráněné zájmy třetích osob, příslušný orgán Polských vod vydá správní rozhodnutí o zastavení činnosti podniku nebo jeho části až do odstranění příčin zanedbání. Pokračování zastavené činnosti je možné pouze se souhlasem (ve formě správního rozhodnutí) příslušného orgánu Polských vod po zjištění, že příčiny zanedbání byly odstraněny.

³² Ustawa z 28. 10. 2002 o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (úplný text DzU 2019 poz. 628).

Tento mechanismus se neuplatní, pokud se zanedbání týká vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy. V těchto případech se uplatní obdobný, ale přísnější nástroj zastavení činnosti podle čl. 364 zákona o ochraně životního prostředí.

Náhrada škod podle zákona o vodách z roku 2017

Díl XI zákona o vodách „Odpovědnost za škody“ (čl. 468–472) odkazuje na čtyři různé režimy odpovědnosti za škody ve vodoprávních vztazích. Nejprve však čl. 468 odst. 1 uvádí případy, ve kterých se vůbec odpovědnost za škody neuplatní. V příslušných ustanoveních zákona o vodách zákonodárce stanoví, že není nárok na odškodnění:

- podle čl. 31 odst. 7 – za škody způsobené v mimořádných případech časovým omezením používání vod nebo změnou způsobu hospodaření s vodou v retenčních nádržích nebo pozastavením výkonu oprávnění vyplývajících z vodoprávních povolení,
- podle čl. 175 odst. 2 – za škody vzniklé následkem příkazu odstranění dřevin na území zvláštního povodňového ohrožení,
- podle čl. 176 odst. 10 – za škody vzniklé následkem příkazu odstranění dřevin na protipovodňových hrázích,
- podle čl. 177 odst. 2 – za škody vzniklé následkem zavedení časového zákazu pohybu po protipovodňových hrázích,
- podle čl. 182 odst. 6 – za škody vzniklé následkem příkazu snížení vzdouvání vody nebo vyprázdnění nádrže v případě varování před povodní.

Po tomto výčtu je třeba uvést, že zákon o vodách obsahuje následující režimy odpovědnosti za škody:

1. Režim zákona o předcházení škodám na životním prostředí a jejich nápravě

Podle čl. 468 odst. 2 zákona o vodách při předcházení škodám na životním prostředí a nápravě těchto škod, jestliže jsou to škody v smyslu zákona z 13. dubna 2007, o předcházení škodám na životním prostředí a jejich nápravě,³³ se uplatní ustanovení tohoto zvláštního zákona.

2. Režim občanského zákoníku

Podle čl. 472 zákona o vodách obvyklý režim občanského zákoníku z 23. dubna 1964³⁴ se uplatní v případě škod podle:

³³ Ustawa z 13. 4. 2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (úplný text DzU 2018 poz. 954).

³⁴ Ustawa z 23. 4. 1964 – Kodeks cywilny (DzU 2018 poz. 1025).

- čl. 222 odst. 2 zákona o vodách – nárok vlastníka pozemku zaplaveného během povodně následkem nedodržení předpisů vodního práva vlastníkem vod nebo vlastníkem vodního díla,
- čl. 223 odst. 1 zákona o vodách – nárok vlastníka pozemku v případě přirozeného trvalého zaplavení pozemku vodou; v takovém případě vlastník vod se stává vlastníkem pozemku, a dosavadnímu vlastníkovi pozemku přísluší nárok na náhradu škody, již má platit vlastník vod.

3. Zvláštní režim čl. 469 zákona o vodách

Podstatný režim čl. 469 zákona o vodách se uplatní na škody jiné než upravené v čl. 222 odst. 2 a čl. 223 odst. 1 vzniklé zejména v souvislosti s výkonem vodoprávního povolení nebo využitím vodoprávního oznámení. V tomto režimu se nahrazuje pouze skutečná škoda, nikoli ušlý zisk. Podmínkou vznesení nároku u obecného soudu je uplatnění postupu podle čl. 469 odst. 3 vodního zákona spočívající v tom, že poškozený podává žádost o náhradu škody u příslušného orgánu státního vodního hospodářství Polské vody nebo u ministra, a pokud škoda není následkem výkonu povolení nebo oznámení – u příslušného vojvody. Tento orgán správním rozhodnutím určuje výši peněžní náhrady. Ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí poškozený může podat žalobu u obecného soudu. Stejně může postoupit poškozený, jestliže příslušný orgán ve lhůtě 3 měsíců nevydal rozhodnutí.

Podle čl. 470 zákona o vodách ustanovení čl. 469 se uplatní přiměřeně také k pozemkům, na kterých se nachází vodní dílo převzaté do majetku vlastníka vod.

4. Zvláštní režim čl. 471 zákona o vodách

Tento režim se uplatní, jestliže škoda vznikla následkem vydání aktu místního práva na základě:

- čl. 31 odst. 2 – v mimořádných případech vojvoda může zavést aktem místního práva obecné užívání veškerých vod,
- čl. 135 odst. 1 bod 2 a odst. 2 – vojvoda stanoví ochranné pásmo vod aktem místního práva,
- čl. 141 odst. 1 a 4 – vojvoda na návrh státní organizace Polské vody stanoví chráněné území aktem místního práva, v kterém určuje omezení nebo zákazy užívání pozemků nebo využívání vod,
- čl. 327 odst. 4 a 6 – vojvoda na návrh státní organizace Polské vody stanoví plán udržování vod aktem místního práva,
- čl. 382 odst. 7 – rada okresu na návrh příslušné státní služby stanoví usnesením majícím povahu aktu místního práva ochranné pásmo měřících zařízení a určuje zákazy, příkazy a omezení platné v tomto pásmu.

Předpokladem náhrady škody v režimu čl. 471 zákona o vodách je, že příkazy, zákazy a omezení vyplývající z uvedených aktů místního práva znemožňují nebo podstatně ztěžují využívání nebo obhospodařování nemovitosti, pokud následkem je snížení hodnoty nemovitosti. Tehdy vlastníku nemovitosti přísluší nárok na náhradu škody, jež se vyjadřuje snížením hodnoty nemovitosti. Vlastník podává žádost u příslušného starosty, který správním rozhodnutím určuje výši odškodnění. Jestliže vlastníku nemovitosti není spokojený s rozhodnutím, může ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí podat žalobu u obecného soudu. Obdobně vlastník může podat žalobu u obecného soudu, jestliže starosta ve lhůtě 3 měsíců od podání žádosti nevydá rozhodnutí.

Jak jsme ukázali, v ustanoveních čl. 469 a 471 zákona o vodách ohledně náhrady škody se prolínají nástroje správního a občanského práva. Je třeba podotknout, že žaloba podle těchto ustanovení není druhem odvolání proti rozhodnutí ani proti nečinnosti orgánu, nýbrž samostatnou občanskoprávní žalobou, která ale může být podána pouze pokud poškozený využil žádost podle předchozího správního postupu.

Závěrem

Přehled institutů právní odpovědnosti podle nového polského zákona o vodách z 20. července 2017 ukazuje, že polský zákonodárce zavedl rozmanité nástroje této odpovědnosti, nejen penální povahy (trestné činy, přestupky, správní delikty), ale také jiné nástroje správní odpovědnosti a nástroje odpovědnosti za škody. Z hlediska samotného zákona je početně nejvíce skutkových podstat přestupků. V praxi zvláště významné jsou úpravy správních deliktů za využívání vod bez povolení nebo s porušením podmínek ve vydaném povolení, a ve spíše výjimečných případech také odpovědnost za trestné činy podle čl. 182 trestního zákoníku.

Autoři:

Dr. Daria Danecka

Odborná asistentka na Ústavu právních věd Polské akademie věd, Vratislav

Prof. dr. hab. Wojciech Radecki

Emeritní profesor Ústavu právních věd Polské akademie věd, Vratislav

Jazyková spolupráce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

ENVIRONMENTAL LIABILITY IN WATER PROTECTION**Abstract:**

This article presents the Polish experience with environmental liability in water protection. An overview of the institutes of legal liability under the new Polish Water Act of 2017 showed that the Polish legislator has introduced various instruments of this liability. Specifically, it introduced not only instruments of a criminal nature (crimes, misdemeanors, administrative offenses), but also other instruments of administrative liability and instruments of liability for damages and environmental harm. From the point of view of the law itself, most of the facts are offenses. In practice, adjustments to administrative offenses for the use of water without a permit or with a breach of the conditions in the permit are particularly important, and in rather exceptional cases also liability for criminal offenses under Article 182 of the Criminal Code.

Key words:

Polish water act, environmental liability, damage, harm, environmental crimes, administrative liability

ODPOVĚDNOST ZA ZAJIŠTĚNÍ A LIKVIDACI STARÝCH A OPUŠTĚNÝCH DŮLNÍCH DĚL

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvod

České horní právo, u něhož jsme si v roce 2018 připomněli již třicetileté výročí platnosti jeho základních pramenů,¹ trpí v současnosti celou řadou problémů.² Jeden z těch palčivějších problémů souvisí s likvidací důlních děl po skončení báňského provozu a odpovědností státu za zajišťování nebo likvidaci starých nebo opuštěných důlních děl. V širším smyslu se tento problém dotýká celkové obnovy území dotčených dobýváním ložisek nerostů.

Institut starých důlních děl, který V. Lysenko³ označil za daň vývoji lidské společnosti na území České republiky, je poměrně novou součástí českého horního práva. Přestože má horní právo v českých zemích dlouhou tradici, právní úprava starých důlních děl byla do českého právního řádu poprvé zahrnuta až v souvislosti s přijetím zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)⁴ (dále též jen „horní zákon“), a to s účinností od 1. 7. 1988. Účelem přijetí původního znění ustanovení § 35 horního zákona byla skutečnost, že na území dnešní České republiky probíhala téměř tisíc let intenzivní hornická činnost, jejíž pozůstatky se často projevovaly a nadále i projevují v existenci různých nezlikvidovaných jam, štol, podzemních vydobytých prostor nebo propadů, které představují ohrožení zákonem chráněných zájmů (zejména lidského života a zdraví, vlastnického práva nebo životního prostředí). Zatímco právní úprava starých důlních děl byla do českého právního řádu zahrnuta v souvislosti s přijetím platného horního zákona v roce 1988, definice opuštěných důlních děl byla do horního zákona doplněna až jeho novelou z roku 2016 (zákonem č. 89/2016 Sb.), která nabyla účinnosti od 1. 1. 2017.

Právní úpravu zajišťování a likvidace starých důlních děl, jakož i opuštěných důlních děl, lze považovat v širších souvislostech za jeden z druhů odpovědnosti

¹ VÍCHA, O. Zamyšlení nad jedním výročím horního práva. *Právní rádce*, č. 12, 2018, s. 62-67.

² K některým z nich podrobněji srov. MAKARIUS, R. Zásadní problémy současného horního práva. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2001, č. 11, s. 6-7, DVOŘÁK, P. K některým problémům současného horního práva. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2006, č. 12, s. 20-22 nebo BERNARD, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. *Právní fórum*, 2006, čtvrtletní příloha č. III, s. 41-46.

³ LYSENKO, V. Stará důlní díla – daň vývoji lidské společnosti v Čechách. *Zpravodaj Ministerstva životního prostředí*, 1999, č. 7, s. 5-7.

⁴ K tomu podrobněji srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 367-379.

státu za tzv. staré ekologické zátěže. I. Jančářová ve vztahu ke starým důlním dílům již dříve dovodila, že tato díla jsou pojmem širším než staré ekologické zátěže, neboť „ne každé staré důlní dílo musí představovat hrozbu pro životní prostředí a zdraví člověka, která vzniká zejména v důsledku přítomnosti nebezpečných látek v daném objektu a množnosti jejich úniku do životního prostředí.“⁵ Obdobný závěr lze nepochybně učinit i ve vztahu k opuštěným důlním dílům.

Stát na sebe v různé míře přebírá povinnost důlní díla definovaná v § 35 horního zákona zabezpečit nebo zlikvidovat při zohlednění zákonných požadavků k zajištění ochrany vlastnických práv, ochrany přírody a krajiny nebo památkové péče (popřípadě dalších dotčených veřejných zájmů). Stará důlní díla, jakož i opuštěná důlní díla bývají součástí zvláště chráněných území či významných krajinných prvků, jsou též často stanovištěm zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů, zejména netopýrů⁶, na jejichž ochranu se vztahuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.⁷ Stará důlní díla mají rovněž svoji báňsko-historickou hodnotu a jako taková bývají prohlašována za kulturní památky⁸ v režimu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.⁹ Vzhledem k tomu, že v důsledku nezajištěných nebo nezlikvidovaných starých, popř. opuštěných důlních děl může hrozit mj. též znečištění podzemních nebo povrchových vod (např. únikem znečištěných důl-

⁵ JANČÁŘOVÁ, I. *Staré ekologické zátěže v souvislosti s využíváním nerostného bohatství*. In: JANČÁŘOVÁ, I., SLOVÁČEK, J. (eds.) *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Sborník z mezinárodní konference Hnanice, 2007. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 132.

⁶ K tomu podrobněji srov. VLAŠÍN, M. *Ochrana netopýrů ve starých a opuštěných důlních dílech*. *Minerální suroviny*, 2009, č. 1 nebo MITCHELL-JONES, A. J., BIHARI, Z., MASING, M., RODRIGUES, L. *Ochrana a management podzemních lokalit významných pro netopýry*. Ediční řada EUROBATS, č. 2. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010.

⁷ K tomuto zákonu srov. STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016 nebo VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017.

⁸ Jako příklad může posloužit propadlina Žebračka ve Zlatých Horách, která byla za kulturní památku prohlášena Ministerstvem kultury v roce 1994. K neúspěšným snahám o její likvidaci podrobněji srov. VÍCHA, O. *K ochraně hornických památek vzniklých v důsledku hornické činnosti na příkladu propadu Žebračka*. In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. at al. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Kolektivní monografie. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 182–192.

⁹ K tomuto zákonu srov. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

ních vod) nebo ovzduší (např. únikem důlních plynů), lze zmínit též veřejný zájem na ochraně podzemních nebo povrchových vod¹⁰ nebo ovzduší.¹¹

Stará důlní díla

Podle platné právní úpravy¹² v České republice se starým důlním dílem rozumí „*důlní dílo v podzemí, které je opuštěno a jehož původní provozovatel ani jeho právní nástupce neexistuje nebo není znám.*“ Starým důlním dílem je také „*opuštěný lom po těžbě vyhrazených nerostů, jehož původní provozovatel ani jeho právní nástupce neexistuje nebo není znám.*“¹³

K rozšíření pojmu „staré důlní dílo“ o opuštěné lomy po těžbě vyhrazených nerostů, jejichž původní provozovatel ani jejich právní nástupce neexistuje nebo není znám, došlo zákonem č. 61/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Odstavec 2 byl do § 35 horního zákona vložen s účinností od 22. 2. 2002. Podle dřívější právní úpravy nebyly za staré důlní dílo považovány – bez ohledu na jejich rozlohu – povrchové doly (lomy), a to přestože se na ně ostatní předpisy jako na důlní díla vztahovaly, a ohrožovaly život a lidské zdraví nebo bránily rozvoji území. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona schválenému a publikovanému pod č. 61/2002 Sb.¹⁴ tento nedostatek „*způsobil velké materiální škody zejména v severozápadních Čechách, neboť se nemohly realizovat investice a strukturálně postižený region tím přicházel o další pracovní příležitosti. Právě tato nadzemní důlní díla (lomy), jejichž původní provozovatel (těžební organizace) ani právní nástupce neexistuje ani není znám, nejvíce ohrožují a brání rozvoji měst a obcí, neboť se většinou nacházejí v jejich blízkosti. Pocházejí často z 19. nebo z přelomu 19. a 20. století a nejsou o nich řádně vedeny záznamy.*“

Základní podmínkou pro naplnění definice starého důlního díla je skutečnost, že jeho původní provozovatel ani jeho právní nástupce neexistuje nebo není znám. Obecně přitom platí, že právnícká osoba zapsaná do veřejného rejstříku zaniká dnem výmazu z veřejného rejstříku.¹⁵ Obchodní korporace (např. akciové společnosti) zanikají dnem výmazu z obchodního rejstříku. Každému takovému zániku ale před-

¹⁰ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

¹² § 35 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

¹³ § 35 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 61/2002 Sb.

¹⁴ Poslanecký návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období, tisk č. 1057, 2001.

¹⁵ § 185 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

cháží proces zrušení, skládající se z několika dílčích fází v závislosti na tom, zda se obchodní korporace zrušuje s likvidací, nebo bez likvidace. Pod pojmem zrušení obchodní korporace bez likvidace se rozumí její plynulý přechod na jejího právního nástupce, naproti tomu likvidací rozumíme takové aktivity obchodní korporace, které následují po rozhodnutí o ukončení její podnikatelské činnosti.¹⁶

Původním provozovatelem důlních děl bude zpravidla organizace, která jejich prostřednictvím v minulosti prováděla dobývání ložisek nerostů podle dřívějších předpisů. Původním provozovatelem může být i organizace, které byl podle platných horních předpisů stanoven dobývací prostor a povolena hornická činnost, avšak tyto správní akty již byly orgány státní báňské správy zrušeny či uplynula doba platnosti, na kterou byly vydány. Platný horní zákon upravuje pravomoc orgánů státní báňské správy zrušit stanovený dobývací prostor. Obvodní báňský úřad dobývací prostor zruší na návrh organizace nebo z vlastního podnětu, jestliže dobývání výhradního ložiska skončilo nebo bylo trvale zastaveno.¹⁷ Zrušením dobývacího prostoru tedy dochází k zániku oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska (*a contrario* § 24 odst. 1 horního zákona). Od tohoto okamžiku lze organizaci považovat za původního provozovatele ve smyslu § 35 odst. 1 a 2 horního zákona.

V praxi může být poměrně komplikované učinit si úsudek o tom, zda se jedná o staré důlní dílo či nikoli, a to zejména pro běžné občany (fyzické osoby). Každému, kdo zjistí staré důlní dílo nebo jeho účinky na povrch, přitom horní zákon v § 35 odst. 5 stanoví povinnost oznámit tuto skutečnost bezodkladně Ministerstvu životního prostředí. Oznámení starého důlního díla nebo jeho projevu na povrch je možné provést písemně, elektronicky (e-mailem) nebo lze využít aplikaci dostupnou na webových stránkách České geologické služby.¹⁸ K tomu je však třeba dodat, že nesplnění této oznamovací povinnosti není přestupkem, za který by bylo možné uložit pokutu nebo jiný správní trest. V oznámení starého důlního díla nebo jeho účinků na povrch se uvádí místo a čas zjištění a stav nebo rozsah poškození povrchu, například velikost propadliny.¹⁹ Přijaté oznámení o zjištění starého důlního díla přezkoumává Ministerstvo životního prostředí na základě mapových a jiných archivních podkladů a zpráv.²⁰ Současně se zjišťuje stanovisko příslušného stavebního úřadu a podle potřeby i dalších orgánů státní správy a právnických a fyzických osob, které jsou vlastníky nebo uživateli pozem-

¹⁶ Obecné důvody pro rozhodnutí o zrušení obchodní korporace, ať už dobrovolné či nucené, jsou upraveny v § 171 až 173 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a v § 93 zákona č. 92/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

¹⁷ § 27 odst. 8 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

¹⁸ Dostupné na https://app.geology.cz/dud_ozn/.

¹⁹ § 1 odst. 2 vyhlášky č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.

²⁰ § 1 odst. 3 vyhlášky č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.

ků v dosahu starého důlního díla. Podle potřeby lze zadat též provedení nezbytného geologického průzkumu.²¹

Ministerstvo životního prostředí zabezpečuje zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.²² Podrobnější postup při provádění těchto činností upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru. Vedením registru starých důlních děl byla pověřena Česká geologická služba, která je státní příspěvkovou organizací pověřenou výkonem státní geologické služby.²³ Předmětem činnosti této organizace, který je vymezen v její zřizovací listině,²⁴ je zejména shromažďování, zpracovávání a poskytování údajů o geologickém složení území, ochraně a využití přírodních nerostných zdrojů a zdrojů podzemních vod a o geologických rizicích, jakož i plnění dalších úkolů uložených právními předpisy a příslušnými orgány státní správy (tedy včetně vedení registru starých důlních děl podle § 35 odst. 4 horního zákona). Registr starých důlních děl obsahuje evidenční listy starých důlních děl, popřípadě jejich souborů, spisovou dokumentaci k evidenčním listům a přehledné mapy výskytu starých důlních děl, popřípadě jejich souborů.²⁵ V registru starých důlních děl se fakticky rozlišují čtyři kategorie oznámených objektů (tzv. typů děl),²⁶ a to přesto, že platná právní úprava (horní zákon ani vyhláška č. 363/1992 Sb.) k takové kategorizaci neposkytuje podklad. Vedle starých důlních děl (SDD) uvedených v § 35 odst. 1 a 2 horního zákona, jsou Českou geologickou službou v registru vedeny i opuštěná důlní díla (ODD) uvedená v § 35 odst. 3 horního zákona, opuštěná průzkumná důlní díla (OPDD) provozovaná ze státních prostředků v rámci geologického průzkumu, která nebyla po ukončení geologických prací předána k těžbě ložisek nerostů, a ostatní objekty (jiné), většinou podzemní prostory, které byly vyraženy za jiným účelem než pro průzkum nebo těžbu ložisek nerostů.

Zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl a jejich následků, která ohrožují zákonem chráněný obecný zájem, zabezpečuje v nezbytně nutném rozsahu

²¹ § 1 odst. 4 vyhlášky č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.

²² § 35 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

²³ § 17 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

²⁴ Opatření Ministerstva životního prostředí č. 16/17 ze dne 4. 10. 2017 o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Česká geologická služba.

²⁵ § 2 odst. 2 vyhlášky č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.

²⁶ Podle informací dostupných za rok 2018 bylo v registru starých důlních děl evidováno celkem 2854 oznámených děl, z toho bylo 2287 starých důlních děl, 276 opuštěných důlních děl, 141 opuštěných průzkumných důlních děl a 146 ostatních objektů. K tomu srov. ŠÍR, P. *Registr starých důlních děl. Přehled stavu databáze za rok 2018*. Praha: Česká geologická služba, 2019. Dostupné na <http://www.geology.cz/extranet/sgs/dulni-dila/stara-dulni-dila/registr-sdd-2018.pdf>.

Ministerstvo životního prostředí.²⁷ Zajišťování nebo likvidace se tedy nemá provádět u každého zjištěného starého důlního díla. Podmínkou těchto činností je ohrožení zákonem chráněného obecného zájmu, který lze stejně jako obdobný termín veřejný zájem pokládat za relativně neurčitý pojem, jehož výklad musí být blíže definován v každém jednotlivém řízení, aby bylo možno zohlednit konkrétní okolnosti daného případu, neboť jeho obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy²⁸, a jeho existenci je tedy vždy nutné posuzovat ve vztahu ke konkrétní záležitosti při zohlednění všech partikulárních zájmů a vlivů týkajících se řešení daného problému.²⁹ Nemožnost dovozovat veřejný zájem v konkrétní věci ze zákonné normy se podává i z rozhodovací praxe Ústavního soudu.³⁰ V případě starých důlních děl mohou být zákonem chráněným obecným zájmem předvídaným v § 35 odst. 6 horního zákona zejména zájem na zajištění bezpečnosti a ochrany života a lidského zdraví nebo zájem na ochraně životního prostředí a jeho složek (např. přírody a krajiny, povrchových či podzemních vod nebo ovzduší). Teprve jestliže na základě výše uvedených podkladů (oznámení, mapových podkladů, stanoviska stavebního úřadu, vyjádření vlastníků pozemků, popř. výsledků geologického průzkumu) Ministerstvo životního prostředí zjistí, že staré důlní dílo ohrožuje zákonem chráněný obecný zájem, má povinnost zabezpečit jeho zajištění nebo likvidaci. Navíc platí, že likvidaci starých důlních děl Ministerstvo životního prostředí zajišťuje v nezbytně nutném rozsahu, pokud jejich existence brání dalšímu rozvoji území a je v souladu se zásadami územního rozvoje jednotlivých krajů. V ostatních případech o tom, zda tato skutečnost nastala, rozhoduje Ministerstvo životního prostředí v dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem průmyslu a obchodu.³¹ Ministerstvo životního prostředí současně vypořádává případné škody na hmotném majetku způsobené při zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl.³²

Interpretací ustanovení § 35 odst. 6 horního zákona se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 1. 4. 2014, č. j. 28 Cdo 3434/2013-197. Toto soudní rozhodnutí se týkalo řízení o vydání bezdůvodného obohacení, které mělo vzniknout státu

²⁷ § 35 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 7 As 67/2009.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁰ Nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, nebo ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08. K tomu 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.

³¹ § 35 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 61/2002 Sb.

³² § 35 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

(žalovanému Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových) v důsledku toho, že nesplnil své zákonné povinnosti vyplývající z § 35 odst. 6 horního zákona a žalobkyně (RWE Gas Storage, a. s.) musela ve veřejném zájmu v rámci svých povinností týkajících se zajištění bezpečného a spolehlivého provozu podzemního zásobníku plynu vynaložit náklady na likvidaci starého důlního díla – průzkumného vrtu. Nejvyšší soud dovolání žalobkyně zamítl, když mj. dovodil, že „*hovoří-li horní zákon o ohrožení zákonem chráněného obecného zájmu starým důlním dílem a jeho následky, pokládá za zdroj tohoto ohrožení pouze důlní dílo samo o sobě, nikoliv v kombinaci se způsobem, jímž je dále využíváno ono samo či související okolí. Zákon neukládá povinnost státu zajistit dílo nebo jeho likvidaci v případě jakýchkoliv přetrvávajících dopadů jeho existence na okolí, nýbrž pouze dopadů kvalifikovaných, tj. ohrožujících obecný zájem. Je-li dílo zlikvidováno, ale v rámci pozdějšího využití jeho zbytků či bezprostředního okolí při podnikatelské činnosti taktéž využívající svrchní vrstvy zemského povrchu se dřívější existence díla projeví v dopadech na tuto činnost, nelze pouze s ohledem na zmíněnou skutečnost mít za to, že by tímto předmětné dílo ohrožovalo obecný zájem, neboť zdrojem ohrožení není dílo samotné.*“

Za účelem zajišťování a likvidace starých důlních děl, jakož i k jejich zjišťování nebo evidenci, využívá Ministerstvo životního prostředí finanční prostředky získané z výnosů úhrad za nerosty vydobyté na výhradních ložiscích. Část výnosu úhrad z vydobytých nerostů, která je příjmem státního rozpočtu, ve výši 12 % může být použita mj. jen pro zjišťování, evidenci, zajišťování a likvidaci starých důlních děl a opuštěných průzkumných důlních děl, a to v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí.³³ V praxi zajištění nebo likvidaci starých důlních děl neprovádí přímo Ministerstvo životního prostředí, ale soukromoprávní subjekty v podobě právnických nebo fyzických osob, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají hornickou činnost (tedy tzv. organizace³⁴). Jejich výběr probíhá podle právní úpravy obsažené v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.³⁵ Podle § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona má v daném případě Ministerstvo životního prostředí postavení veřejného zadavatele.

Zajišťování a likvidace starých důlních děl se považuje za hornickou činnost.³⁶ Vybraný dodavatel proto musí splňovat všechny podmínky pro provádění hornic-

³³ § 33o odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 89/2016 Sb.

³⁴ § 5a horního zákona, resp. § 3a zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

³⁵ K tomuto zákonu podrobněji srov. PODEŠVA, V., SOMMER, L., VOTRUBEC, J., FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., MĚKOTA, J., JANOUŠEK, M. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.

³⁶ § 2 písm. g) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

ké činnosti, včetně požadavků na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, bezpečnosti provozu a ochrany pracovního prostředí. Zajišťování a likvidaci starých důlních děl tedy může vykonávat pouze organizace, které bylo orgánem státní báňské správy pro tyto činnosti vydáno oprávnění.³⁷ Zajišťování a likvidaci starých důlních děl povoluje obvodní báňský úřad.³⁸ Se žádostí o povolení předkládá organizace plán zajištění nebo likvidace starých důlních děl a předepsanou dokumentaci.³⁹ Do jednoho měsíce od ukončení zajišťovacích nebo likvidačních prací je organizace povinna zaslat České geologické službě hlášení o ukončení těchto prací, které se zařazuje do registru starých důlních děl.⁴⁰

Opuštěná důlní díla

Opuštěným důlním dílem platná právní úprava v České republice⁴¹ rozumí „*důlní dílo, jehož vlastník nebo provozovatel je znám, avšak toto důlní dílo trvale nebo dlouhodobě nevyužívá.*“ Definice tohoto pojmu (nový odstavec 3) byla do ustanovení § 35 horního zákona doplněna zákonem č. 89/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2017. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona⁴² „*lze za opuštěná důlní díla považovat především dlouhodobě nevyužívaná, avšak dosud nezlikvidovaná (resp. nezajištěná) důlní díla, provozovaná před změnou politického systému v roce 1989 tehdejšími národními podniky. Jejich vlastnictví, případně právní odpovědnost za jejich likvidaci či zabezpečení, nebylo převedeno při privatizaci těžebního sektoru na soukromé subjekty.*“

Platný horní zákon opuštěná důlní díla pouze definuje. Na zákonné úrovni však nejsou výslovně stanovena pravidla pro zajišťování nebo likvidaci těchto důlních děl. Pouze některé prováděcí vyhlášky Českého báňského úřadu upravují podmínky vstupu do opuštěných důlních děl a práce v jejich blízkosti nebo požadavky k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu

³⁷ § 5 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a vyhláška č. 15/1995 Sb., o oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k projektování objektů a zařízení, které jsou součástí těchto činností.

³⁸ § 13 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

³⁹ Bližší náležitosti plánu zajištění nebo likvidace starých důlních děl jsou stanoveny v příloze č. 11 k vyhlášce č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

⁴⁰ § 2 odst. 3 vyhlášky č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru.

⁴¹ § 35 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 89/2016 Sb.

⁴² Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Poslanecká sněmovna PČR, VII. volební období, tisk č. 500/0, 2015.

při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí. Vstup do opuštěných podzemních důlních děl je možný jen na písemný příkaz, ve kterém organizace určí potřebná bezpečnostní opatření.⁴³ Práce v blízkosti známých nebo předpokládaných opuštěných podzemních důlních děl a jiných podzemních prostor, jsou dovoleny jen po určení potřebných bezpečnostních opatření.⁴⁴ Vyhláška č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí, zahrnuje opuštěná důlní díla pod pojem „podzemní dílo“⁴⁵ a upravuje za tím účelem požadavky k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí.

Na zákonné úrovni, tedy zejména v platném horním zákoně, chybí výslovná právní úprava, která by výslovně zakotvovala povinnost státu zabezpečovat zajištění nebo likvidaci opuštěných důlních děl a určovala k tomu věcně příslušný orgán státní správy. Je přitom třeba si uvědomit, že (na rozdíl od starých důlních děl) subjektem, který je primárně odpovědným za zajištění nebo likvidaci opuštěných důlních děl je jejich provozovatel nebo vlastník, který je znám a nadále i existuje. Na rozdíl od právní úpravy zajišťování a likvidace starých důlních děl (obsažené v § 35 odst. 6 horního zákona), horní zákon nestanoví, že by práce související se zajišťováním nebo likvidací opuštěných důlních děl měly být prováděny pouze v případě ohrožení zákonem chráněných obecných zájmů a v nezbytném rozsahu. Chybí též zákonný podklad pro evidenci opuštěných důlních děl a vedení jejich registru.⁴⁶ Pravomoc a věcnou příslušnost orgánu státní správy, který zabezpečuje zajišťování nebo likvidaci opuštěných důlních děl, lze dovozovat pouze nepřímou z ustanovení § 33o odst. 1 horního zákona, které upravuje účelovost úhrady z vydobytých nerostů. Horní zákon v § 33h a násl. ukládá stanoveným poplatníkům povinnost zaplatit na účet příslušného obvodního úřadu roční úhradu z vydobytých nerostů. Z výnosu úhrady z vydobytých nerostů přísluší státnímu rozpočtu podíl ve výši vymezené v § 33n horního zákona pro jednotlivé nerosty. Ze souhrnného, takto vymezeného podílu státního rozpočtu na celkové úhradě za vydobyté nerosty přísluší Ministerstvu průmyslu a obchodu částka ve výši 28%. Podle § 33o

⁴³ § 29 odst. 1 vyhlášky č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem na povrchu.

⁴⁴ § 29 odst. 2 vyhlášky č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem na povrchu.

⁴⁵ § 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí.

⁴⁶ Česká geologická služba sice v tzv. registru starých důlních děl eviduje také opuštěná důlní díla, avšak bez jakéhokoli zákonného zmocnění. K tomu podrobněji srov. ŠÍR, P. *Registr starých důlních děl. Přehled stavu databáze za rok 2018*. Praha: Česká geologická služba, 2019. Dostupné na <http://www.geology.cz/extranet/sgs/dulni-dila/stara-dulni-dila/registr-sdd-2018.pdf>.

odst. 1 horního zákona může být část výnosu úhrady z vydobytých nerostů, která je příjmem státního rozpočtu (ve výši 28 %), použita mj. pro zajištění a likvidaci opuštěných důlních děl, a to v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu.⁴⁷ Finanční prostředky vymezené pro Ministerstvo průmyslu a obchodu mohou být podle tohoto ustanovení horního zákona využity též pro odstranění škod způsobených dobýváním ložisek vyhrazených i nevyhrazených nerostů nebo k sanaci, rekultivaci a revitalizaci pozemků ve vlastnictví státu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu využívá finanční prostředky získané z výnosů úhrad za nerosty vydobyté na výhradních ložiscích za účelem zajišťování a likvidace opuštěných důlních děl. Tyto prostředky přitom poskytuje příslušným realizátorům, státním podnikům DIAMO⁴⁸ a Palivový kombinát Ústí⁴⁹, a to formou účelové dotace (označované jako tzv. úhradová dotace). Konkrétní postup pro uplatňování žádostí o přidělení úhradové dotace, jakož i způsob jejich uvolňování a kontroly, je upraven pouze na úrovni vnitřních předpisů Ministerstva průmyslu a obchodu.⁵⁰ Obecně se však na poskytování dotací ze státního rozpočtu, tj. včetně výše uvedené úhradové dotace, vztahuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (zejména jeho § 14 až 16).

⁴⁷ § 33o odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 89/2016 Sb.

⁴⁸ DIAMO, státní podnik, se sídlem ve Stráži pod Ralskem, je organizací, která realizuje zahlazování následků hornické činnosti po těžbě uranu, rud a části uhelného hornictví v České republice. Blíže srov. <http://www.diamo.cz>.

⁴⁹ Palivový kombinát Ústí, státní podnik je právním nástupcem těžebních organizací, které se zabývaly těžbou energetických surovin v celé České republice. Jeho původní činností byla těžba a odbyt hnědého uhlí a doprovodných surovin. V roce 1991 bylo rozhodnuto o zastavení těžební činnosti státního podniku Palivový kombinát Ústí a došlo k transformaci činnosti na revitalizaci území zasažených těžbou. V současnosti realizuje státní podnik formou sanace a rekultivace likvidaci následků hornické činnosti v oblasti těžebního průmyslu a podílí se na komplexní revitalizaci a resocializaci krajiny dotčené těžební činností. Blíže srov. <http://www.pku.cz/>.

⁵⁰ Pokyn k provedení § 33o odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů – úhradová dotace (ÚD). Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor hornictví, Praha, listopad 2019, č. j. MPO 85410/2019. Dostupné zde: <https://www.mpo.cz/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/zahlazovani-nasledku-hornicke-cinnosti/uhradova-dotace-z-rocni-uhrady-z-vydobytych-nerostu--53657/>. Zásady pro přípravu, schvalování, realizaci a financování procesu zahlazování následků hornické činnosti a pro poskytování, čerpání a kontrolu dotací ze státního rozpočtu na proces zahlazování následků hornické činnosti a na účely předem schválené vládou a zákona č. 154/2002 Sb., zákona č. 218/2000 Sb. a nařízení vlády č. 342/2016 Sb. a pro schvalování, realizaci a financování akcí zabezpečujících rozvoj podniku. Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor hornictví, Praha, listopad 2019, č. j. MPO 86444/2019. Dostupné zde: <https://www.mpo.cz/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/zahlazovani-nasledku-hornicke-cinnosti/zahlazovani-nasledku-hornicke-cinnosti--59934/>.

Příjemcem úhradové dotace mohou být podle výše uvedeného pokynu Ministerstva průmyslu a obchodu pouze výše uvedené státní podniky.⁵¹ Soukromé subjekty se na zajišťování a likvidaci opuštěných důlních děl nepodílí, neboť výběr realizátora probíhá mimo režim zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Základní podmínkou pro poskytnutí úhradové dotace je, že se nejedná o veřejnou podporu, poskytnutí veřejné podpory není v rozporu s čl. 107 až 108 Smlouvy o Evropské unii, a u akce lze využít nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. 12. 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o Evropské unii na podporu de minimis. Z úhradové dotace není možné hradit důlní škody fyzických a právnických osob, jež jsou vymezeny v § 36 horního zákona, a rovněž investiční akce, které podléhají vyhlášce č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.⁵² Jednotlivé akce spočívající v zajišťování nebo likvidaci konkrétních opuštěných důlních děl, které jsou financované Ministerstvem průmyslu a obchodu prostřednictvím úhradové dotace, jsou prováděny na základě podnětů fyzických nebo právnických osob, jakož i orgánů veřejné správy, nebo na základě žádostí realizujících státních podniků.

Z výše popsané platné právní úpravy lze vyvodit, že v souvislosti s klasifikací důlních děl jako děl opuštěných ve smyslu ustanovení § 35 odst. 3 horního zákona by si stát, prostřednictvím Ministerstva průmyslu a obchodu, měl před jejich zajištěním nebo likvidací odpovědět na několik poměrně složitých právních otázek, což v konečném důsledku může vést až k zahájení soudních sporů. Přitom by však mělo být bráno v úvahu, že opuštěná důlní díla mohou představovat ohrožení zákonem chráněných zájmů a rozhodnutí o jejich zajištění nebo likvidaci by tedy mělo proběhnout pokud možno co nejrychleji.

a) Jedná se o důlní dílo?

Pojem důlní dílo není v platném právním řádu České republiky definován na úrovni zákona. Horní zákon ani zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o hornické činnosti“) neobsahují legální definici tohoto pojmu. Ta je obsažena pouze v prováděcích vyhláškách Českého báňského úřadu vydaných s odkazem na zákonné zmocnění v § 6 odst. 6 zákona o hornické činnosti. Podle § 2 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 22/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí, se za důlní dílo považuje „*podzemní prostor vytvořený hornickou činností; za důlní dílo se považuje i větrací, odvodňovací, těžební a záchranný vrt a jiné vrty, které plní funkci důlního díla. Za důlní dílo se nepovažuje vyhledáva-*

⁵¹ Bod 2.1 pokynu Ministerstva průmyslu a obchodu.

⁵² Bod 2.2 pokynu Ministerstva průmyslu a obchodu.

cí a průzkumný vrt.“ Podle § 2 písm. d) vyhlášky č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem na povrchu, se za důlní dílo považuje „*prostor v zemské kůře, například rýha, lom, vytvořený hornickou činností nebo vyhledáváním, průzkumem a dobýváním ložisek nevyhrazených nerostů. Za důlní dílo se nepovažuje vyhledávací a průzkumný vrt.*“

Jako jisté vodítko k upřesnění pojmu „důlní dílo“ může sloužit též důvodová zpráva k vládnímu návrhu horního zákona.⁵³ Ta mj. uvádí, že se za důlní díla považují „*podzemní a povrchové prostory, které jsou vytvářeny za účelem vyhledávání, průzkumu a využití ložiska, jakož i prostory, které jsou nutné pro likvidaci nebo zabezpečení jiných důlních děl. Jde zejména o důlní díla průzkumná (štoly, šachtice, jámy a komíny), díla otvirková (jámy, štoly, překopy, slepé jámy, průzkumné chodby), důlní díla přípravná (chodby, prorážky), důlní díla sloužící k dobývání (poruby, stěny, komory, pilíře, chodbice), důlní díla při povrchovém dobývání (skrývkové a těžební řezy, etáže, lomové stěny) a dále větrací, odvodňovací, těžební a záchranné vrty.*“ Za důlní díla se podle důvodové zprávy k hornímu zákonu naopak nepovažují „*vyhledávací a průzkumné vrty, i když činnost související s jejich zřizováním je hornickou činností.*“

Ze znění uvedených prováděcích vyhlášek Českého báňského úřadu, jakož i z důvodové zprávy k hornímu zákonu, jednoznačně vyplývá, že za důlní dílo se nepovažují vyhledávací a průzkumné vrty provedené v rámci geologických prací podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o geologických pracích“).⁵⁴ Z toho by bylo možné odvodit, že opuštěné a dosud nezlikvidované vyhledávací a průzkumné vrty, jejichž provozovatel ani jeho právní nástupce neexistuje nebo není znám, nelze považovat za stará důlní díla ve smyslu § 35 odst. 1 nebo 2 horního zákona, jakož ani za opuštěná důlní díla ve smyslu § 35 odst. 3 horního zákona. Zákon o geologických pracích ani jiný právní předpis neupravují režim zajišťování nebo likvidace opuštěných průzkumných vrtů ze strany státu. Česká geologická služba sice v tzv. registru starých důlních děl vedeném podle § 35 odst. 4 horního zákona eviduje také opuštěná průzkumná důlní díla,⁵⁵ avšak bez jakéhokoli zákonného zmocnění.

⁵³ Federální shromáždění Československé socialistické republiky, V. volební období, tisk č. 49, 1987.

⁵⁴ K tomuto zákonu podrobněji srov. VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

⁵⁵ K tomu podrobněji srov. ŠÍR, P. *Registr starých důlních děl. Přehled stavu databáze za rok 2018*. Praha: Česká geologická služba, 2019. Dostupné na <http://www.geology.cz/extranet/sgs/dulni-dila/stara-dulni-dila-registr-sdd-2018.pdf>.

b) Kdo je provozovatelem důlního díla?

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 35 odst. 3 horního zákona používá pojem „provozovatel“ a nikoli „původní provozovatel“ (tak jako v případě definice starého důlního díla v § 35 odst. 1 a 2), bude třeba za něj považovat organizaci, která má oprávnění důlní díla provozovat vydané na základě platného rozhodnutí orgánů státní báňské správy o stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti. Zrušením dobývacího prostoru dochází k zániku oprávnění k dobývání výhradního ložiska (*a contrario* § 24 odst. 1 horního zákona). Od tohoto okamžiku nelze na organizaci, které byl dobývací prostor stanoven, nahlížet jako na provozovatele ve smyslu § 35 odst. 3 horního zákona, neboť se stává původním provozovatelem ve smyslu § 35 odst. 1 a 2 horního zákona.

c) Kdo je vlastníkem důlního díla?

Vzhledem k tomu, že pro důlní díla a důlní stavby pod povrchem nestanoví horní zákon žádné zvláštní pravidlo o určení vlastnického práva, použije se zde obecná právní úprava obsažená v občanském zákoníku, tj. v zákoně č. 89/2012 Sb., resp. v zákoně č. 40/1964 Sb. Superficiální zásada preferující půdu před vším, co na nebo pod ní vyrostlo či bylo vystavěno⁵⁶, neplatí absolutně, nýbrž připouští výjimky. Z dikce ustanovení § 498 odst. 1⁵⁷ ve spojení s § 506 odst. 2⁵⁸ zákona č. 89/2012 Sb. lze odvodit, že ze superficiální zásady jsou vyjmuty též podzemní stavby, jež mají vlastní hospodářský účel. Jako typické příklady těchto staveb bývají uváděny stavba metra, podchody, tunely, studny, podzemní garáže nebo sklepy.⁵⁹ Nepochybně tak lze za podzemní stavby se samostatným účelovým určením považovat i důlní díla (např. štoly, chodby nebo komory sloužící k dobývání ložisek nerostů). Za předpokladu, že tato důlní díla budou samostatným předmětem právních vztahů (věcí, stavbou), mohla by jejich vlastníkem být nejen těžební organizace, která je na základě platného povolení vybuďovala, ale též osoba, na kterou bylo vlastnické právo k důlním dílům převedeno (např. kupní či darovací smlouvou nebo smlouvou o převodu dobývacího prostoru uzavřenou podle § 27 odst. 7 horního zákona), popř. osoba, na kterou vlastnické právo k důlním

⁵⁶ Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech (§ 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.).

⁵⁷ Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

⁵⁸ Není-li podzemní stavba nemovitou věcí, je součástí pozemku, i když zasahuje pod jiný pozemek.

⁵⁹ DOBROVOLNÁ, E. Nabytí vlastnictví. In: ADAMOVÁ, H., BRIM, L. a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 64.

dílům přešlo (např. děděním, vydržením, přírůstkem nebo získáním v dražbě). Pokud by důlní díla nebyla považována za samostatný předmět právních vztahů (věc, stavbu), neměla-li by například žádnou konstrukci, která by je oddělovala od okolního pozemku, musela by být zřejmě považována za součást pozemku a jejich vlastníkem by tak byl vlastník pozemku.

Nový občanský zákoník rovněž umožňuje, aby se vlastníkem opuštěných důlních děl stal stát na základě přivlastnění (okupace). Nevykonává-li totiž vlastník vlastnické právo k nemovité věci po dobu deseti let, má se za to, že ji opustil.⁶⁰ Opuštěná nemovitá věc pak připadá do vlastnictví státu.⁶¹ E. Dobrovolná⁶² však v této souvislosti upozorňuje, že výkon práva vlastníka opustit věc je podroben obecným korektivům jako je např. zákaz zneužití práv (§ 8 zákona č. 89/2012 Sb.). Lze si proto představit, že vlastník nemůže opustit důlní dílo, které působí škody na majetku jiných vlastníků, nebo ekologickou újmu,⁶³ popř. pokud taková škoda nebo újma bezprostředně hrozí. Stejně tak by nemělo být možné, aby vlastník opustil důlní dílo, které byl povinen ze zákona zlikvidovat. Přesto se tak děje, což dokládá celkový počet 276 opuštěných důlních děl evidovaných v registru starých důlních děl k roku 2018.

Od jednoznačného určení vlastnického práva k opuštěným důlním dílům se odvozuje též odpovědnost za jejich zajištění a likvidaci. V případě, že by byl jednoznačně určen vlastník důlního díla, který by byl znám, a tento vlastník by toto dílo trvale nebo dlouhodobě nevyužíval, jednalo by se zřejmě o opuštěné důlní dílo ve smyslu § 35 odst. 3 horního zákona. V takovém případě by bylo možné na zajištění a likvidaci opuštěného důlního díla využít finanční prostředky, které pochází z části výnosu úhrady z vydobytých nerostů podle § 33o odst. 1 horního zákona. Ovšem za situace, kdy provozovatel ani vlastník důlních děl není znám, není možné tyto prostředky na zajištění a likvidaci použít. Současně nelze přenášet odpovědnost za zajištění a likvidaci předmětných důlních děl na vlastníka pozemku. To však platí pouze v případech, kdy by důlní díla nebyla součástí pozemku.

Aby bylo postaveno na jisto, kdo je vlastníkem důlních děl a zda se tudíž jedná o opuštěné důlní dílo ve smyslu § 35 odst. 3 horního zákona, mělo by být iniciováno soudní řízení a podána žaloba na určení vlastnického práva k dotčeným důlním dílům. Posouzení, zda se v případě důlních děl jedná o stavby, které jsou

⁶⁰ § 1052 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ § 1045 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² DOBROVOLNÁ, E. Nabývání vlastnictví. In: ADAMOVIČ, H., BRIM, L. a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 106.

⁶³ § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. K tomuto zákonu podrobněji srov. STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd., Praha: Leges, 2009.

samostatným předmětem vlastnických vztahů, by poté záviselo na úvaze soudu, která by musela být řádně odůvodněna. Jedině soud v občanskoprávním řízení by mohl autoritativně rozhodnout a určit vlastníka důlních děl. Předpokladem úspěšnosti určovací žaloby je existence naléhavého právního zájmu na navrženém určení na straně žalobce.⁶⁴ Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že naléhavý právní zájem na určení vlastnického práva přitom může být dán také s ohledem na to, že je mezi účastníky sporné, kdo je vlastníkem dotčené věci a kdo má věc obhospodařovat, provádět její údržbu či do ní investovat prostředky.⁶⁵

d) Jedná se o trvalé nebo dlouhodobé nevyužívání důlního díla?

Horní předpisy nestanoví žádnou lhůtu, při jejímž uplynutí by bylo možné nevyužívaná důlní díla považovat za opuštěná ve smyslu § 35 odst. 3 horního zákona. Zákonomodárce tak ponechal zcela na uvážení státu (potažmo Ministerstva průmyslu a obchodu), zda bude v konkrétním případě nevyužívání důlního díla považovat za trvalé nebo dlouhodobé, a zda tedy bude možné přistoupit k jeho zajištění a likvidaci na náklady státu z prostředků plynoucích z výnosu úhrady z vydobytých nerostů. Přitom je třeba vzít do úvahy občanským zákoníkem vymezenou lhůtu deseti let, po jejímž uplynutí se může mít za to, že vlastníkem opuštěného důlního díla se stává stát.

Povinnost provést likvidaci důlních děl

Podle § 10 odst. 5 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o hornické činnosti“), platí, že *při trvalém zastavení provozu v dole nebo lomu je organizace povinna provést jejich likvidaci nebo předložit obvodnímu báňskému úřadu projekt jejich jiného využití. Neprovede-li organizace likvidaci důlních děl a je-li ohrožena bezpečnost nebo zdraví lidí, obvodní báňský úřad nařídí provedení likvidace na náklady organizace.*⁶⁶ Obvodní báňský úřad má organizaci nařídít likvidaci hlavních důlních děl (tj. děl vyúsťujících na povrch nebo otevírajících výhradní ložisko či jeho ucelenou část⁶⁷) a lomů též v případě, pokud organizace nepodá žádost o povolení do 3 měsíců od skončení dobývání.⁶⁸

⁶⁴ Podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se určení, zda tu právní poměr nebo právo je či není, lze žalobou domáhat jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. 32 Cdo 2852/2007.

⁶⁶ § 10 odst. 5 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 206/2002 Sb.

⁶⁷ § 10 odst. 7 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 206/2002 Sb.

⁶⁸ § 10 odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 206/2002 Sb.

V širším smyslu by likvidace důlních děl měla být součástí sanace a rekultivace pozemků dotčených těžbou ložisek nerostů. Podle platného znění horního zákona je organizace povinna zajistit sanaci (tj. odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur), která obsahuje i rekultivace podle zvláštních zákonů⁶⁹, všech pozemků dotčených těžbou a monitorování úložného místa po ukončení jeho provozu.⁷⁰ Sanace pozemků uvolněných v průběhu dobývání se provádí podle plánu otvírky, přípravy a dobývání.⁷¹ K zajištění sanace a rekultivace pozemků dotčených těžbou je organizace povinna vytvářet rezervu finančních prostředků.⁷² Dosud však platné horní předpisy povinnost organizace provést likvidaci důlních děl nepropojují s její povinností zajistit sanace a rekultivace pozemků dotčených těžbou. Povinnost provést likvidaci důlních děl není dosud obligatorní součástí sanačních a rekultivačních prací prováděných podle plánu sanace a rekultivace⁷³ a organizace nemá povinnost vytvářet finanční rezervy pro tyto účely.

Další problém platného horního práva spočívá v tom, že povinnost provést likvidaci důlních děl se vztahuje pouze na organizace provádějící dobývání výhradních ložisek (tedy ložisek vyhrazených nerostů⁷⁴, popř. ložisek, o kterých bylo podle původní úpravy rozhodnuto, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství⁷⁵). Organizacím, které provádějí dobývání ložisek nevyhrazených

⁶⁹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 289/2005 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ K tomu podrobněji srov. MAKARIUS, R., BLAŽKO, A., MALÍŘ, M. Právní zajištění povinnosti sanací a rekultivací území dotčených těžbou. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2007, č. 11, s. 27-30, nebo VÍCHA, O. Právní předpisy související s těžbou nerostných surovin ve vztahu k životnímu prostředí (se zaměřením na rekultivace území dotčených těžbou). In: PECINOVÁ, A. (ed.): Sborník z konference Těžba a její dopady na životní prostředí III. Ekomonitor, 2011, s. 5-11.

⁷¹ § 31 odst. 5 horního zákona.

⁷² § 31 odst. 6 horního zákona.

⁷³ Otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek povoluje obvodní báňský úřad v rámci řízení o povolení hornické činnosti, se žádostí o povolení předkládá organizace plán otvírky, přípravy a dobývání (POPD) a předepsanou dokumentaci (§ 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti). Součástí plánů otvírky, přípravy a dobývání je vyčíslení předpokládaných nákladů na sanaci a rekultivaci dotčených pozemků včetně návrhu na výši a způsob vytvoření potřebné finanční rezervy (§ 32 odst. 2 horního zákona a § 10 odst. 2 zákona o hornické činnosti). Náležitosti plánu POPD jsou stanoveny ve vyhlášce č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem. Z přílohy č. 3 k této vyhlášce vyplývá, že součástí plánu POPD je plán sanace i rekultivace území dotčeného těžbou obsahující technický plán a harmonogram prací, vyčíslení předpokládaných nákladů na vypořádání očekávaných důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání a návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv a na časový průběh jejich vytvoření.

⁷⁴ § 5 odst. 1 horního zákona.

⁷⁵ § 43a odst. 1 horního zákona.

nerostů, tato povinnost z horních předpisů nevyplývá. Orgány státní báňské správy nemohou organizacím provádějícím dobývání ložisek nevyhrazených nerostů provedení likvidace důlních děl a lomů ani nařídít. Uvedené organizace rovněž nemají povinnost vytvářet finanční rezervu pro tyto účely. Z ustanovení § 19 odst. 1 zákona o hornické činnosti pouze vyplývá, že zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů souvisejících s dobýváním ložiska nevyhrazeného nerostu povoluje obvodní báňský úřad. Bez tohoto povolení nesmí být zajišťovací nebo likvidační práce zahájeny. K žádosti o povolení zajištění nebo likvidace hlavních důlních děl a lomů organizace přikládá plán jejich zajištění nebo likvidace. Náležitosti žádosti o toto povolení jsou upraveny v § 6 vyhlášky č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů, náležitosti vlastního plánu zajištění nebo likvidace hlavních důlních děl a lomů jsou stanoveny v příloze č. 2 k této vyhlášce.

Platná právní úprava (§ 10 odst. 5 zákona o hornické činnosti) vedle likvidace důlních děl souvisejících s dobýváním výhradních ložisek umožňuje i jejich jiné využití (např. zpřístupnění veřejnosti). Práce na zpřístupnění starých důlních děl nebo trvale opuštěných důlních děl, jakož i práce na jejich udržování v bezpečném stavu, jsou přitom považovány za činnost prováděnou hornickým způsobem.⁷⁶ Při této činnosti musí být dodrženy zásady ochrany a využití nerostného bohatství, požadavky hospodárného využívání ložisek nerostů, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, zásady báňské technologie, jakož i požadavky ochrany pracovního prostředí.⁷⁷ Činnost prováděnou hornickým způsobem může vykonávat pouze organizace, které bylo orgánem státní báňské správy pro tyto činnosti vydáno oprávnění.⁷⁸ Práce na zpřístupnění starých důlních děl nebo trvale opuštěných důlních děl a práce na jejich udržování v bezpečném stavu nejsou vázány na povolení orgánů státní báňské správy. Organizace pouze ohlašuje zahájení těchto prací, jakož i jejich přerušení na dobu delší než 30 dnů obvodnímu báňskému úřadu.⁷⁹ Organizace je přitom povinna ohlásit zahájení, přerušení na dobu delší než 30 dnů a ukončení činnosti nejméně 8 dní předem; v těžbě lhůtě organizace ohlašuje změnu v plánech a dokumentaci. Při přerušení činnosti na dobu delší než šest měsíců je organizace povinna předložit plán zajištění.⁸⁰ Změny v obsahu ohlášení je organizace povinna oznámit neprodleně.⁸¹

⁷⁶ § 3 písm. h) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁷⁷ § 5 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁷⁸ § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁷⁹ § 10 odst. 1 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

⁸⁰ § 13 odst. 1 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

⁸¹ § 13 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

Díla v podzemí vzniklá při provádění prací na zpřístupnění starých důlních děl nebo trvale opuštěných důlních děl a prací na jejich udržování v bezpečném stavu může projektovat pouze osoba s osvědčením odborné způsobilosti báňského projektanta.⁸² Provedení podzemního díla je možné jen na základě projektu, který zpracoval báňský projektant.⁸³ Stará důlní díla, jakož i opuštěná důlní díla, vytvořená ražením a následně zpřístupněná veřejnosti nebo využívaná k podnikatelské činnosti, se považují za podzemní objekty.⁸⁴ Jejich vlastník nebo jím pověřený provozovatel je povinen udržovat tato díla v bezpečném stavu a provádět ve stanovených lhůtách prohlídky k ověřování jejich bezpečného stavu prostřednictvím organizace, která má zřízenou báňskou záchrannou stanici.⁸⁵

Povinnost těžebních organizací zlikvidovat důlní díla při trvalém zastavení provozu a s tím související pravomoc orgánů státní báňské správy byly zavedeny do českého právního řádu s účinností od 1. 7. 2002 zákonem č. 206/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona⁸⁶ přitom vyplývá, že jeho účelem bylo umožnit orgánům státní báňské správy lépe řešit situace, kdy organizace trvale zastaví provoz a neprovedou zajištění, popř. likvidaci důlních děl nebo lomů. Účelem této právní úpravy bylo „přesněji vymezit povinnosti organizace a směřovat k lepšímu zajištění ochrany bezpečnosti a zdraví lidí a ochrany majetku tím, že budou orgány státní báňské správy zavázány nařídit v případě nečinnosti organizace a je-li ohrožena bezpečnost, provedení takových opatření, která povedou k naplnění záměru horních předpisů. Opatření, jejichž provedení místně příslušný obvodní báňský úřad nařídí, mají jít ze zákona na vrub odpovědné organizace.“

Pokud by tato právní úprava byla těžebními organizacemi a orgány státní báňské správy dodržována, nemělo by již od roku 2002 docházet ke vzniku „nových“ starých důlních děl, jakož i opuštěných důlních děl. V praxi se však dosud vyskytují případy, kdy orgány státní báňské správy zruší dobývací prostor, aniž by byla provedena likvidace hlavních důlních děl nebo důlních děl ohrožujících bezpečnost nebo zdraví lidí. Jako příklad lze uvést nezlikvidovaná důlní díla bývalého grafitového dolu Lazec poblíž Českého Krumlova.⁸⁷ Dobývací prostor Křenov,

⁸² § 5b odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁸³ § 16a odst. 1 vyhlášky č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí.

⁸⁴ § 37 odst. 1 písm. h) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁸⁵ § 37 odst. 4 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁸⁶ Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období, tisk. č. 1228, 2002.

⁸⁷ Ke grafitovému dolu Lazec podrobněji srov. PAULIŠ, P. *Nejzajímavější mineralogická naleziště*

v rámci kterého se tato důlní díla nacházela, byl orgány státní báňské správy zrušen v roce 2017,⁸⁸ a to bez toho aniž by došlo k jejich technické likvidaci nebo schválení jiného využití.

Tato problematika je řešena i v připravované novele horního zákona, která je aktuálně projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.⁸⁹ Vláda touto změnou navrhuje stanovit těžebním organizacím novou povinnost tvorby rezerv na technickou likvidaci dolů a lomů. Technická likvidace dolů a lomů by podle této novely měla být součástí sanace pozemků dotčených těžbou, kterou jsou organizace již nyní povinny provádět podle § 31 odst. 5 horního zákona. Technickou likvidací dolu nebo lomu by se přitom mělo rozumět uvedení důlních děl vzniklých při hornické činnosti do stavu, který nebude vytvářet bezpečnostní riziko ani riziko vzniku ekologické škody nebo havárie. Do technické likvidace dolu nebo lomu by měly patřit i stavby a podpovrchové objekty, jejichž odstranění je nezbytné pro provedení sanace a rekultivace, nebo jsou součástí hlavních důlních děl.⁹⁰ Vládní návrh novely horního zákona současně zpřesňuje podmínky vytváření finančních rezerv k zajištění likvidace důlních děl. Za tím účelem stanoví termín, do kdy by organizace měla být povinna udržovat na zvláštním vázaném účtu veškeré peněžní prostředky rezerv (do 30. 6. 2022, resp. 30. 6. 2025). Pokud by organizace trvale ukončila dobývání výhradního ložiska před tímto dnem, musela by mít ke dni trvalého ukončení dobývání na zvláštním vázaném účtu veškeré peněžní prostředky rezerv, které měly být vytvořeny ke dni trvalého ukončení dobývání.⁹¹

Závěr

Likvidace důlních děl po skončení báňského provozu je jedním z palčivých problémů českého horního práva. Platný horní zákon rozlišuje stará důlní díla a opuštěná důlní díla. Přitom však detailní právní úpravu jejich zjišťování, evidence, zajišťování a likvidace obsahuje pouze ve vztahu ke starým důlním dílům. K přijetí definice opuštěných důlních děl došlo až v roce 2016 v důsledku nedostatečné předchozí právní úpravy týkající se likvidace důlních děl jednotlivými těžebními organizacemi. Příspěvek poukazuje na některé nedostatky platné práv-

Čech II.: *Die interessantesten mineralogische Fundstellen in Tschechien II.* Kutná Hora: Kuttna, 2003, s. 103.

⁸⁸ Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského, č. j. SBS 02335/2017/OBÚ-06/3 ze dne 6. 4. 2017.

⁸⁹ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Poslanecká sněmovna PČR, VIII. volební období, tisk č. 531, 2019. Stav projednávání této novely lze sledovat na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=531>.

⁹⁰ Viz nově navrhované ustanovení § 31 odst. 6 horního zákona.

⁹¹ Viz nově navrhované ustanovení § 37a horního zákona.

ní úpravy a nastiňuje připravované změny horního práva, které by mohly zajistit efektivnější zajišťování nebo likvidaci důlních děl těžebními organizacemi v souvislosti s ukončením báňského provozu.

Základní zákonné předpoklady, které jsou nezbytné prokázat za účelem naplnění definice pojmu staré důlní dílo, tvoří existence důlního díla v podzemí či nadzemí (lomu po těžbě vyhrazených nerostů) a právní neexistence nebo neznanost provozovatele tohoto důlního díla ani jeho právního nástupce. Naopak v případě opuštěného důlního díla, je třeba prokázat existenci důlního díla a znalost vlastníka nebo provozovatele, který však toto důlní dílo trvale nebo dlouhodobě nevyužívá. Oba dva pojmy tedy odlišuje právní existence, resp. znalost původního provozovatele/provozovatele či vlastníka důlních děl. V souvislosti se starými důlními díly přitom horní zákon v § 35 odst. 1 a 2 hovoří o původním provozovateli, kdežto v souvislosti s opuštěnými důlními díly horní zákon v § 35 odst. 3 vyžaduje znalost provozovatele nebo vlastníka. Pokud původní provozovatel důlního díla neexistuje nebo není znám, jedná se o staré důlní dílo. Pokud vlastník nebo provozovatel důlního díla je znám, avšak toto důlní dílo trvale nebo dlouhodobě nevyužívá, jedná se o opuštěné důlní dílo.

Již od roku 2002 stanoví zákon o hornické činnosti organizacím dobývajícím výhradní ložiska povinnost při trvalém zastavení provozu v dole provést likvidaci všech důlních děl nebo předložit obvodnímu báňskému úřadu projekt jejich jiného využití. Pokud by tato povinnost byla těžebními organizacemi dodržována, nemělo by již nadále docházet ke vzniku opuštěných důlních děl (souvisejících s dobýváním výhradních ložisek). V praxi se však stává, že těžební organizace, která hodlá trvale zastavit provoz, nemá na zajištění nebo likvidaci důlních děl dostatek finančních prostředků a důlní dílo trvale nevyužívá. Proto byla v roce 2016 do horního zákona doplněna definice opuštěných důlních děl, jejichž zajišťování nebo likvidaci zabezpečuje stát (Ministerstvo průmyslu a obchodu prostřednictvím státních podniků DIAMO a Palivový kombinát Ústí) z prostředků vybraných z plateb úhrad z vydobytých nerostů. *De lege ferenda* by bylo vhodné zakotvit proces evidence, zajišťování a likvidace opuštěných důlních děl přímo v horním zákoně nebo v právním předpise vydaném k jeho provedení. S odkazem na čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, se ponechání této úpravy pouze na úrovni obecně závazného, interního předpisu (pokynu) Ministerstva průmyslu a obchodu nejeví jako udržitelné. Stát by též měl vymáhat finanční prostředky, které vynaložil na zajištění nebo likvidaci opuštěných důlních děl, po jejich známém provozovateli nebo vlastníkovi. Jsou to totiž tyto soukromoprávní (podnikatelské) subjekty, které by měly mít primární odpovědnost za jejich zajištění či likvidaci.

Platná právní úprava dosud organizacím nestanoví jednoznačnou povinnost vytvářet finanční rezervy na technickou likvidaci dolů a lomů a udržovat veškeré finanční prostředky pro tyto účely na zvláštním vázaném účtu až do okamžiku ukončení provozu. Situaci by měla vyřešit teprve další, aktuálně připravovaná změna horního zákona, na jejímž základě by organizace dobývající výhradní ložiska měly povinnost vytvářet finanční rezervy na technickou likvidaci dolů a lomů a tyto finanční prostředky udržovat na zvláštním vázaném účtu až do ukončení provozu. *De lege ferenda* by bylo rovněž vhodné rozšířit povinnost provádět likvidaci důlních děl po ukončení provozu a zajišťovat finanční rezervu k tomuto účelu také na organizace dobývající ložiska nevyhrazených nerostů. Stát, prostřednictvím Ministerstva životního prostředí (v případě starých důlních děl) a Ministerstva průmyslu a obchodu (v případě opuštěných důlních děl), by tak nadále nemusel nést nemalé náklady na jejich zajišťování a likvidaci.

Pokud by zákonodárce již v době přijetí horního zákona, resp. co nejdříve po politických a společenských změnách v roce 1989, stanovil těžebním organizacím (dobývacím výhradní ložiska i ložiska nevyhrazených nerostů) jednoznačně formulovanou povinnost zlikvidovat důlní díla po skončení báňského provozu a zajistit za tím účelem dostatečné finanční prostředky udržované po celou dobu provozu na zvláštním vázaném účtu, nevznikaly by státu nemalé náklady, které jsou nyní hrazeny ze státního rozpočtu. Zákonodárce by si tím též nemusel lámat hlavu s definicí pojmu „opuštěné důlní dílo“, která by zřejmě vůbec nebyla potřeba. Pokud jsou stará důlní díla označována za daň vývoji lidské společnosti, opuštěná důlní díla lze bez nadsázky označit za daň nedostatečné právní úpravy.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

je odborným asistentem na katedře správního práva a finančního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Bibliografie:

ADAMOVIČ, H., BRIM, L. a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-690-0.

BERÁNEK, C., STRAKOŠ, T., KVĚTÁK, A. Zajištění a likvidace starých důlních děl. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, č. 12, 2001, s. 19-22.

BERNARD, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. *Právní fórum*, 2006, čtvrtletní příloha č. III, s. 41-46.

DVOŘÁK, P. K některým problémům současného horního práva. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2006, č. 12, s. 20-22.

JANČÁŘOVÁ, I. *Staré ekologické zátěže v souvislosti s využíváním nerostného bohatství*. In: JANČÁŘOVÁ, I., SLOVÁČEK, J. (eds.) *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Sborník z mezinárodní konference Hnanice, 2007. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 128-151, ISBN 978-80-210-4510-1.

LYSENKO, V. Stará důlní díla – daň vývoji lidské společnosti v Čechách. *Zprávy Ministerstva životního prostředí*, 1999, č. 7, s. 5-7.

MAKARIUS, R. Zásadní problémy současného horního práva. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2001, č. 11, s. 6-7,

MAKARIUS, R., BLAŽKO, A., MALÍŘ, M. Právní zajištění povinnosti sanací a rekultivační území dotčených těžbou. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2007, č. 11, s. 27-30.

MITCHELL-JONES, A. J., BIHARI, Z., MASING, M., RODRIGUES, L. *Ochrana a management podzemních lokalit významných pro netopýry*. Ediční řada EURO-BATS, č. 2. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010, ISBN 978-80-7212-542-5.

PAULIŠ, P. *Nejzajímavější mineralogická naleziště Čech II.: Die interessantesten mineralogische Fundstellen in Tschechien II.* Kutná Hora: Kuttna, 2003, ISBN 80-86406-27-X.

PODEŠVA, V., SOMMER, L., VOTRUBEC, J., FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., MĚKOTA, J., JANOUŠEK, M. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, ISBN 978-80-7552-290-0.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016, ISBN 978-80-7552-229-0.

STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd., Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212-07-3.

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.

VÍCHA, O. *Právní předpisy související s těžbou nerostných surovin ve vztahu k životnímu prostředí (se zaměřením na rekultivace území dotčených těžbou)*. In: PECI-NOVÁ, A. (ed.): *Sborník z konference Těžba a její dopady na životní prostředí III*. Ekomonitor, 2011, s. 5-11.

VÍCHA, O. *K ochraně hornických památek vzniklých v důsledku hornické činnosti na příkladu propadu Žebračka*. DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. at al. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Kolektivní monografie. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 182–192, ISBN 978-80-87488-10-2.

VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, ISBN 978-80-7552-557-4.

VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-743-3.

VLAŠÍN, M. *Ochrana netopýrů ve starých a opuštěných důlních dílech. Minerální suroviny*, 2009, č. 1.

VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-675-3.

ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-381-7.

Klíčová slova:

staré důlní dílo, opuštěné důlní dílo, horní právo, dobývání, nerostné bohatství

RESPONSIBILITY FOR SECURING AND DISPOSING OLD AND ABANDONED MINING WORKS

Summary:

Disposal of mining works after the end of mining operations is one of the burning problems of Czech mining law. Debris of mining activities often manifest themselves in the existence of various undestroyed pits, galleries, underground mining areas or subsidence, which pose a threat to legally protected interests (especially human life and health or the environment). The Act No. 44/1988 Coll., on Protection and Use of Mineral Resources (Mining Act), distinguishes between old mining works and abandoned mining works. However, it contains detailed legal regulation of their detection, registration, securing and liquidation only in relation to old mining works. The definition of abandoned mining works was added to the Mining Act in 2016 due to insufficient previous legislation concerning the liquidation of mining works by individual mining organizations. According to the Mining Act (No. 44/1988 Coll.), an abandoned mining work means a mining work whose owner or operator is known, but does not use this mining work permanently or for a long time. The author concludes that if the legislator already at the time of the adoption of the Mining Act, respectively as soon as possible after the political changes in 1989, imposed a clearly worded obligation on mining organizations to dispose mining works after the end of mining operations and to ensure sufficient funds maintained in a special bank account for this purpose, we would probably not need the term "abandoned mining work" at all. At the end of the paper, possible reflections on changes of the mining law in the Czech Republic are outlined. The author points out some shortcomings of the valid mining regulation and outlines the planned changes of the mining law, which should ensure more efficient securing or liquidation of mining works by mining organizations in connection with the termination of mining operations.

Keywords:

old mining works, abandoned mining works, mining law, extraction, mineral resources



ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ VE VELKÉ BRITÁNII

Mgr. Lenka Hlaváčová

1. Úvod

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech má ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „VB“) silnou tradici, a to zejména v oblasti územního plánování, v rámci kterého se právo veřejnosti na účast začalo prosazovat již na přelomu 60. a 70. let minulého století.¹ Již v době před přijetím Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí – (dále jen „AÚ“), tak měla veřejnost VB řadu možností k zapojení se do přijímání koncepčních nástrojů územního plánování, ale i povolování konkrétních stavebních záměrů. Co bylo zaběhnutým institutem v oblasti územního plánování, neplatilo ovšem pro ostatní oblasti významné z hlediska životního prostředí. Oblast prevence znečištění, ochrany přírody a podobné byly dlouho v rukou odborníků bez možnosti participace veřejnosti, a to zejména pro jejich technický ráz a komplikovanost, ale i pro provázanost průmyslu s rozhodujícími orgány.²

Výše uvedené doznalo od této doby značných změn, a to mimo jiné v důsledku nyní již ukončeného členství VB v Evropské Unii (dále jen „EU“) a přistoupení VB k AÚ a následnou implementací závazků vyplývajících z práva EU a AÚ. V dnešní době je tak účast veřejnosti běžnou součástí environmentálního rozhodování ve VB a je zakotvena v řadě řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí.

Není v možnostech tohoto článku podrobně rozebrat všechna řízení, na kterých má veřejnost možnost se ve VB účastnit. Článek se tak zaměří na vybrané z nich s cílem pochopit základní principy společné těmto řízením a posoudit, zda by některé z takto nabytých poznatků o zemi s tak silnou tradicí účasti veřejnosti jako je VB nemohly sloužit k inspiraci i v rámci našeho právního systému. Jelikož právní úprava v České republice (dále jen „ČR“) i VB musí splňovat požadavky zakotvené v právu EU a AÚ, budou obě právní úpravy zkoumány optikou základních požadavků, které z těchto pramenů práva vyplývají.

¹ SHAPELY, Peter: *Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976*, Planning Perspectives, 26-1/2011, s. 75-90.

² BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald, PEDERSEN, Ole, LEES, Emma, STOKE, Elen: *Environmental law*, Oxford: Oxford University Press, 2013, 8. vydání, s. 334.

Právní úprava ve VB není stejná pro všechny země VB. Právní úpravy jednotlivých zemí jsou si ovšem velice blízké a nezdá se být proto účelné je jednotlivě rozebírat. Tento článek se proto zaměří na právní úpravu platnou pro Anglii.

2. Právní úprava účasti veřejnosti ve Velké Británii

Ačkoliv VB patří k tradičním zemím právního systému *common law*, základní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech nalezneme v právních předpisech, které stanovují výchozí rámec jednotlivých konzultačních procesů.

Právních předpisů zakotvujících účast veřejnosti v jednotlivých environmentálních řízeních VB je velké množství, což je do značné míry způsobeno tím, že i právních předpisů regulujících oblast ochrany životního prostředí obecně je ve VB velké množství.³ Ustanovení zakotvující účast veřejnosti tak můžeme nalézt napříč právní úpravou ochrany životního a územního plánování.⁴ Toto činí úpravu značně roztržitou a pro laickou veřejnost i nepřehlednou.

3. Posuzování vlivů na životní prostředí

Základním východiskem právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí jsou pro všechny členské státy EU, kterým donedávna byla i VB, příslušné směrnice EU,⁵ které poskytují jednotný rámec pro posuzování plánů a záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, bez ohledu na konkrétní oblast úpravy či dotčenou složku životního prostředí. Proto i právní úprava VB vychází z těchto směrnic.

3.1 Posuzování plánů, koncepcí a programů – SEA

Základním právním předpisem strategického environmentálního posuzování plánů, koncepcí a programů (plány, koncepce a programy dále souhrnně jako „plány“, samotný proces jako „SEA“) na území Anglie je *The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004* (dále jen „Nařízení SEA“).

Nařízení SEA počítá s prvním zapojením veřejnosti až ve fázi, kdy příslušný orgán učinil rozhodnutí o tom, zda posuzovaný plán může mít významný vliv na ži-

³ SCOTFORD Eloise, ROBINSON Jonathan: *UK Environmental Legislation and Its Administration in 2013 – Achievements, Challenges and Prospects*, *Journal of Environmental Law*, 3/2013, s. 383-409.

⁴ BANNER Charlie: *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*: Hard Publishing Ltd, 2015, 1. vydání, s. 25.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Směrnice EIA), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Revize směrnice EIA), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí (Směrnice SEA).

votní prostředí a zda tedy bude nezbytné plán podrobit procesu posuzování vlivů.⁶ Před učiněním tohoto rozhodnutí Nařízení SEA zakotvuje povinnost konzultace jen vymezených subjektů (*Countryside Agency, Historic Buildings and Monuments Commission for England (English Heritage), English Nature, Environment Agency*, aj.). S ohledem na samotnou veřejnost pak danému orgánu pouze ukládá ji odpovídajícím způsobem o svém rozhodnutí informovat.⁷

První zapojení „laické“ veřejnosti je tak zakotveno až ve fázi navazující výše uvedenému, kdy poté, co příslušný orgán stanoví, že plán může mít podstatný vliv na životní prostředí a je zpracováno prohlášení o vlivu na životní prostředí zahrnující i údaje o rozumných alternativách (*Environmental statement*), je povinen učinit takové kroky, které považuje za nezbytné k informování osob, které by mohly být plánem dotčeny, nebo by na něm mohly mít zájem, o přípravě příslušné dokumentace a možnosti, jak se s ní seznámit, a vyzvat je k vyjádření svého názoru ve stanoveném časovém rámci.⁸ Nařízení dále zakotvuje povinnost stanovit lhůtu k vyjádření způsobem, aby poskytla efektivní možnost k vyjádření.

S ohledem na rozsah zapojení veřejnosti je vhodné upozornit, že na rozdíl od procesu EIA, jak bude rozebrán níže, Nařízení SEA výslovně nezakotvuje procesy směřující k informování neomezeného okruhu osob – veřejnosti v širokém slova smyslu (např. skrze informace v lokálních novinách), ale předvídá *vhodné informování osob, které by podle názoru daného orgánu* mohly být rozhodováním dotčeny, či na něm mohly mít zájem. Tyto subjekty nařízení SEA označuje jako veřejné konzultanty (*public consultees*).

Další povinnosti ve vztahu k veřejnosti Nařízení SEA zakotvuje na fázi po přijetí posuzovaného plánu, kdy příslušným úřadům ukládá přijmout vhodná opatření k informování veřejnosti o jeho přijetí, včetně informace o možnosti a způsobu, jak se s ním a prohlášením o jeho vlivu na životní prostředí seznámit. S ohledem na veřejné konzultanty pak příslušným úřadům vedle výše uvedeného ukládá i povinnost je informovat (mimo jiné) o způsobu zpracování environmentálního posuzování a způsobu, jak byly vzaty v úvahu názory vyjádřené veřejnými konzultanty.⁹

3.2 Posuzování záměrů – EIA

Základním právním předpisem regulujícím posuzování vlivů záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (dále jen „EIA“), je *Town and*

⁶ JONES Carys, BAKER Mark, CARTER Jeremy, JAY Stephen, WOOD Michael, SHORT Christopher: *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*: Earthscan, London, 2005, 1. vydání, s. 235.

⁷ The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 9-11.

⁸ The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 13.

⁹ The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 16.

Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 (dále jen „Nařízení EIA“). Toto nařízení ovšem nepokrývá posuzování veškerých záměrů významných z hlediska životního prostředí. Je doplněno řadou dalších předpisů upravujících posuzování jiných specifických záměrů jako například záměrů v oblasti infrastruktury, lesního hospodářství, odvodňování půdy,¹⁰ aj. Pro účely tohoto článku nicméně postačí rozbor prvního zmiňovaného předpisu.

Jedním ze základních požadavků Nařízení EIA je zpracování prohlášení o vlivu na životní prostředí (*Environmental Statement*). To musí obsahovat základní informace o navrhovaném záměru, jeho předpokládaném vlivu na životní prostředí, opatřeních k zabránění negativních vlivů, alternativních řešeních a další informace stanovené v článku 18 odst. 3 uvedeného nařízení. Postup s ohledem na účast veřejnosti se pak liší podle toho, zda toto prohlášení je přiloženo k žádosti o povolení záměru, či zda je žadatelem předloženo dodatečně.

Pokud je prohlášení přiloženo přímo k žádosti, uplatní se úprava účasti veřejnosti předvídaná pro samotné povolovací řízení tak, jak je obsažena v *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*. Tato úprava přitom zakotvuje i specifické požadavky pro záměry spadající pod proces EIA. Nařízení EIA pak pro tyto případy pouze doplňuje povinnost příslušného orgánu v situaci, kdy jsou mu známy další osoby, které by mohly být posuzovaným záměrem ovlivněny nebo mít na něm zájem, a není pravděpodobné, že by se o žádosti dozvěděly skrze oznámení na místě nebo místní sdělovací prostředky, tyto o žádosti předepsaným způsobem informovat.¹¹ Právní úprava samotného povolovacího řízení obsažená v *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015* bude blíže rozebrána níže. Již zde je nicméně vhodné upozornit na skutečnost, že nařízení pro tento případ nepočítá s účastí veřejnosti na samotné přípravě prohlášení o vlivu na životní prostředí. Veřejnost se tak k prohlášení může poprvé vyjádřit až poté, co je přiloženo k samotné žádosti o povolení záměru.

Nařízení EIA obsahuje vlastní úpravu účasti veřejnosti pouze pro případy, kdy je prohlášení o vlivu na životní prostředí k žádosti doplněno dodatečně. Pro tyto případy stanovuje povinnost žadatele zveřejnit v místních novinách a v místě, kam má být záměr umístěn, předepsané údaje o podané žádosti, plánovaném záměru,

¹⁰ The Infrastructure Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, The Environmental Impact Assessment (Forestry) (England and Wales) Regulations 1999. The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999.

¹¹ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 19, odst. 3, písm. d).

dostupnosti podkladů (minimálně 30 dní od zveřejnění) a způsobu a lhůtě k podání připomínek, a to kýmkoliv, kdo si přeje připomínky podat.¹²

Z pohledu dostání závazku, aby výsledky účasti veřejnosti byly náležitě vzaty v úvahu, je významná povinnost příslušného orgánu informovat veřejnost o přijatém rozhodnutí a jeho důvodech a v případě schválení záměru i o stanovených podmínkách vztahujících se k jeho dopadu na životní prostředí, ochranných opatřeních a monitorovacích mechanismech a zejména pak povinnost příslušného orgánu zpřístupnit veřejnosti informace o proběhlém zapojení veřejnosti do rozhodování, výsledcích konzultačních procesů a způsobu, jak tyto byly zapracovány či jinak vypořádány.¹³

3.3 Územní plánování

System územního plánování VB doznal v posledních deseti letech značných změn. Jejich společným jmenovatelem byla snaha o decentralizaci a posílení vlivu lokálních komunit. Za skutečný přelom je v tomto ohledu možné označit zákon o lokální správě – *Localism Act 2011*, který zmocnil lokální komunity k přijímání plánů sousedství (*neighbourhood plan*) a poskytl jim i další pravomoci k správě svého území, jak budou popsány níže.

3.3.1 Národní úroveň

Základní strategická východiska VB v oblasti územního plánování jsou na národní úrovni obsažena ve Směrnici národního územního plánování (*National Planning Policy Framework*), aktuálně v revidované verzi z roku 2019, která vyznačuje hlavní cíle, k jejichž naplnění by měly další nástroje územního plánování směřovat. Základním cílem směrnice přitom je nastavení rovnováhy mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními aspekty rozvoje.¹⁴

Směrnice je přijímána a revidována na vládní úrovni, a to Ministerstvem bydlení, společenství a místní samosprávy (*Ministry of Housing, Communities & Local Government*). Přijímání i revize směrnice jsou doprovázeny rozsáhlými konzultačními postupy, jejichž výstupem je dokument obsahující vyhodnocení konzultačních procesů a možností zlepšení.¹⁵

¹² Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 20.

¹³ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 30.

¹⁴ *Plain English guide to the Planning System 2015* [online]. Department for Communities and Local Government [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system>.

¹⁵ *Government response to the draft revised National Planning Policy Framework consultation, A summary of consultation responses and the Government's view on the way forward* [online]. Department for Communities and Local Government [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728498/180724_NPPF_Gov_response.pdf.

Jak bylo uvedeno výše, systém územního plánování ve VB klade po změnách roku 2011 hlavní důraz na úroveň lokální a sousedství, přesto se nevyhne nutnosti některé koncepce zakotvit již na úrovni národní. Jedná se zejména o strategické plánování vztahující se k projektům národní infrastruktury.

Základní úprava strategického plánování národní infrastruktury je zakotvena v *Planning Act 2008*, který zmocňuje státní tajemníky (*secretary of state*) k přijímání prohlášení národní politiky (*National policy statements*) ve vytyčených oblastech národní infrastruktury. Úprava účasti veřejnosti na přijímání a revizích prohlášení národní politiky je v *Planning Act 2008* zakotvena velice obecně, když se omezuje pouze na stanovení povinnosti státního tajemníka provést takové konzultační postupy a zajistit takovou jejich publicitu, jakou považuje za vhodnou, a vzít v úvahu výstupy konzultačních procesů při rozhodování.¹⁶

3.3.2 Lokální úroveň

Základní úprava územního plánování na lokální úrovni je obsažena v *Town and Country Planning Act 1990*, *Planning and Compulsory Purchase Act (2004)* a *The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012*.

Z pohledu účasti veřejnosti je významná povinnost lokálních územně-plánovacích úřadů stanovená v *Planning and Compulsory Purchase Act (2004)*, který těmto úřadům ukládá vydat prohlášení o zapojení komunity (*Statement of community involvement*) při výkonu pravomocí těchto úřadů v oblasti průzkumu území, vydávání územně-plánovacího schématu (schéma dokumentů tvořících územně plánovací dokumentaci – lokální plán), samotné územně-plánovací dokumentace (tvořící dohromady lokální plány územního rozvoje) a dalších jejich pravomocí. Prohlášení má obsahovat způsob, jakým dané úřady při výkonu svých pravomocí ve výše uvedených oblastech zapojují osoby, které mají dle jejich názoru zájem na rozvoji daného území, a dále způsob, jakým dané úřady poskytují poradenství a asistenci při přípravě plánů sousedství.¹⁷ Každý lokální územně-plánovací úřad pak na základě výše uvedeného vydává vlastní prohlášení obsahující informace o tom, jak se může veřejnost zapojit do jím vedených procesů přijímání územně plánovací dokumentace.¹⁸ Výhodou tohoto přístupu je, že lokální autority mohou přizpůsobit konzultační procesy prováděné na jejich území jejich konkrétním potřebám. Nevýhodou je logický důsledek rozdílnosti postupů v jednotlivých lokalitách, který dále přispívá ke složitosti celého systému.

¹⁶ *Planning Act 2008*, čl. 5-7.

¹⁷ *Planning and Compulsory Purchase Act (2004)*, čl. 18.

¹⁸ *The English Planning System: An overview 2016* [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland. [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

Příslušné právní předpisy dále zakotvují minimální požadavky, kterým musí všechny lokální autority dostát. *The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012* ukládá příslušným úřadům informovat vymezené osoby o přípravě lokálního plánu a vyzvat je k vyjádření ohledně jeho obsahu. Tyto osoby jsou vymezeny jako (i) konzultační orgány, o kterých je daný úřad názoru, že by na lokálním plánu mohly mít zájem, nebo jejichž konzultaci považuje za vhodnou, a dále (ii) rezidenti a osoby podnikající v daném území, u kterých to úřad považuje za vhodné. Vyjádření učiněná výše uvedenými osobami musí úřad vzít v úvahu.

Připravený návrh lokálního plánu je pak zveřejněn na webových stránkách příslušného úřadu a každý se k němu může ve lhůtě 6 týdnů vyjádřit.

Následně je návrh lokálního plánu postoupen státnímu tajemníkovi, a to včetně zprávy o vyjádření osob vyzvaných ke konzultacím a o tom, jak tyto byly vzaty v úvahu, a dále souhrnu vyjádření širší veřejnosti po zveřejnění návrhu lokálního plánu a jí vznesených hlavních otázek, včetně kopií těchto vyjádření.¹⁹ Státní tajemník pak může ještě před přijetím lokálního plánu navrhnout jeho úpravu, které je příslušný orgán povinen vyhovět.²⁰

3.3.3 Úroveň sousedství

Jak bylo uvedeno výše, *Localism Act 2011* přinesl do územního plánování VB řadu koncepčních změn, včetně zakotvení zcela nového zmocnění místních komunit k přijímání plánů sousedství (*neighbourhood plans*). Prostřednictvím těchto plánů mohou farní rady (*parish councils*), pokud byly zřízeny, nebo sousedská fóra (*neighbourhood forums*) přijímat svou vlastní územně plánovací dokumentaci a regulovat tak rozvoj svého území. Plány sousedství musí být v souladu s lokálními plány a Směrnicí národního územního plánování.²¹ Samotnou úpravu přijímání plánů sousedství obsahuje *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*.

Nařízení na prvním místě zmocňuje farní rady nebo sousedská fóra k podání žádosti o vymezení oblasti sousedství (*neighbourhood area*). Příslušný lokální úřad územního plánování je po přijetí řádné žádosti povinen tuto zveřejnit na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se žádost dostala do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k žádosti vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů.²² Nařízení dále zakotvuje povinnost zveřejnit informaci

¹⁹ The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012, čl. 18-22.

²⁰ Planning and Compulsory Purchase Act (2004), čl. 21.

²¹ *The English Planning System: An overview 2016* [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

²² The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 5-6.

o vymezení oblasti sousedství, či o odmítnutí jejího vymezení včetně důvodů takového rozhodnutí.

Nařízení rovněž upravuje způsob vzniku sousedských fór jako jednoho ze subjektů oprávněných vykonávat práva obsažená v nařízení. Sousedské fórum může být založeno pouze pro účely podpory sociálního, ekonomického a environmentálního rozvoje vymezené oblasti sousedství. Jeho členy mohou být osoby, které v dané oblasti bydlí, pracují, podnikají nebo jsou zvolenými zástupci lokálních rad. Minimální počet členů je 21.²³ Žádost o povolení vzniku sousedského fóra podléhá obdobným pravidlům zveřejnění a zapojení veřejnosti jako žádost o vymezení oblasti sousedství.²⁴

Samotná úprava přijímání plánů sousedství ukládá farní radě nebo sousedskému fóru jako subjektům oprávněným k předložení návrhu plánu sousedství (dále jen „kvalifikované subjekty“) před podáním návrhu tento zveřejnit způsobem vhodným k tomu, aby se žádost dostala do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Nařízení dále kvalifikovaným subjektům ukládá návrh konzultovat s orgány vymezenými v příloze č. 1 nařízení, ohledně kterých se domnívají, že jejich zájmy by mohly být návrhem dotčeny.²⁵

Návrh plánu sousedství se předkládá lokálnímu úřadu územního plánování. Součástí návrhu musí být i prohlášení o konzultacích (*consultation statement*) obsahující informace o osobách a subjektech, které byly při přípravě návrhu konzultovány, způsobu konzultací, shrnutí hlavních záležitostí a obav vznesených v rámci konzultací včetně informace o tom, jak byly vyhodnoceny a v rámci návrhu adresovány. Příslušný úřad následně návrh zveřejní, a to opět postupem obdobným pravidlům zveřejnění a zapojení veřejnosti v případě žádosti o vymezení oblasti sousedství a povolení vzniku sousedského fóra. Nadto úřad zveřejní informaci o možnosti žádat, aby osoba, která se k návrhu plánu vyjádřila, byla informována o výsledném rozhodnutí. Úřad návrh následně předá k posouzení z hlediska splnění vymezených požadavků a po obdržení příslušné zprávy rozhodne o odmítnutí návrhu plánu sousedství pro nesplnění stanovených požadavků nebo, pokud jsou požadavky naplněny, uspořádá o návrhu referendum.²⁶ Je-li návrh v referendu přijat, stává se součástí územně plánovací dokumentace. Výsledek procesu a plán sousedství, byl-li přijat, úřad zveřejní na svých webových stránkách

²³ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61F.

²⁴ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 9-10.

²⁵ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 14.

²⁶ Planning and Compulsory Purchase Act (2004), čl. 38A, odst. 4.

a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti.²⁷

3.4 Povolování stavebních záměrů

Základem právní úpravy povolování stavebních záměrů je *Town and Country Planning Act 1990* a *The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*.

Stavební záměr může být povolen formou plánovacího povolení (*planning permission*) nebo některou z forem rozvojového příkazu (*development orders*). Cílem tohoto článku nicméně není podat souhrnný výklad povolovacích procesů VB. Článek se proto zaměří pouze na ty aspekty povolovacích procesů, které jsou významné z hlediska účasti veřejnosti.

Hned na úvod této části je přitom třeba zmínit jeden z pohledu účasti veřejnosti významný aspekt společný všem níže uvedeným povolovacím procesům, a to veřejně přístupné registry podaných žádostí dostupné všem na dálku skrze webové stránky příslušných úřadů. Příslušné úřady jsou povinny vést registry podaných žádostí a řízení o nich, do kterých musí být ukládána veškerá relevantní podání a dokumentace. V případě, že je registr veden v elektronické podobě, úřady ho mohou učinit přístupným veřejnosti.²⁸ Jednotlivé úřady tak obvykle provozují webové stránky přístupné komukoliv bez omezení, na kterých lze sledovat celý průběh řízení, včetně vyjádření dotčených orgánů, ale i soukromých osob (sousedů apod.).²⁹

3.4.1 Plánovací povolení

Základním aktem povolování stavebního záměru je plánovací povolení. Proces jeho přijímání obsažený v *Town and Country Planning Act 1990* dále rozvíjí nařízení *The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*.

Z pohledu účasti veřejnosti je zajímavý požadavek zakotvený hned v čl. 3 tohoto nařízení, který stanovuje povinnost vedení *předaplikačních* konzultací v případě záměru větrné elektrárny s dvěma turbínami nebo o výšce přesahující

²⁷ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 15-19.

²⁸ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 40.

²⁹ Příkladem může být webová aplikace provozovaná úřadem pro Somerset West and Taunton: <https://www2.somersetwestandtaunton.gov.uk/asp/webpages/plan/plapplookup.asp>. Tato otevřenost správních spisů vedených o žádostech o vydání stavebního povolení je v zjevném kontrastu k české právní úpravě, kdy právo nahlížet do spisu mají obvykle pouze účastníci řízení nebo osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 38.

15 metrů.³⁰ Pokud žadatel žádá o povolení takového záměru, je ještě před podáním žádosti povinen zveřejnit zamýšlenou žádost způsobem, u kterého je dle jeho přesvědčení pravděpodobné, že se dostane do pozornosti lidí, kteří žijí nebo jiným způsobem užívají nemovitosti nacházející se v okolí záměru. Zveřejněna musí být rovněž informace o tom, jak mohou zájemci žadatele kontaktovat, pokud si přejí záměr připomínkovat nebo spolupracovat na jeho provedení, a o časovém rámci pro konzultace. Žadatel následně musí vzít do úvahy veškeré připomínky, které obdrží.³¹ K žádosti podávané příslušnému úřadu pak musí přiložit údaje o způsobu splnění výše uvedených povinností, obdržených připomínek a způsobu, jakým byly vzaty v úvahu.

V ostatních případech je povinnost umožnit veřejnosti vyjádřit se k plánovanému záměru stanovena až ve fázích následujících podání žádosti k příslušnému úřadu. Po obdržení žádosti o vydání plánovacího povolení je příslušný úřad povinen žádost zveřejnit předepsaným způsobem, a to v případě

- záměru podléhající posuzování EIA, záměru, který je v rozporu s územně-plánovací dokumentací a záměru, který by mohl mít dopad na právo cesty dle jiných právních předpisů zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní a zveřejněním v místních novinách,
- záměru splňující definici významného záměru (*major development* – těžba nerostů, zařízení pro nakládání s odpady, záměry o rozloze více jak 1000 m², aj.³²) zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní, vyrozuměním všech vlastníků či uživatelů přiléhajících nemovitostí a zveřejněním v místních novinách,
- ostatních záměrů zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní a vyrozuměním všech vlastníků či uživatelů přiléhajících nemovitostí.

Připomínky musí být podány ve lhůtě 21 dní ode dne vyvěšení a s ohledem na vlastníky či uživatele přiléhajících nemovitostí ve lhůtě 21 dní ode dne obdržení oznámení. Lhůta k podání připomínek ode dne zveřejnění v místních novinách činí 14 dní.

Žádost musí být dále zveřejněna na webových stránkách příslušného úřadu. Lhůta k podání připomínek je v tomto případě rovněž 14 dní ode dne zveřejnění.

Nařízení rovněž stanovuje povinné informace, které musí být zveřejněny v případě všech výše uvedených způsobů zveřejnění, mimo jiné informace o místě a čase, kde je možné seznámit se s obsahem žádosti a o způsobu a lhůtě k podání připomínek.

³⁰ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 3.

³¹ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61W, odst. 2 a 4, odst. 61X, odst. 2.

³² Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 2.

Příslušný úřad musí při vydání rozhodnutí vzít v úvahu výstupy konzultací a všechny připomínky obdržené ve lhůtách, jak byly uvedeny výše.³³

3.4.2 Rozvojové příkazy

Na místo plánovacího povolení je v některých případech možné stavební záměr povolit na základě rozvojového příkazu. Právní úprava rozlišuje více druhů rozvojových příkazů, a to lokální rozvojový příkaz (*local development order*), starostský rozvojový plán (*Mayoral development orders*) vydávaný starostou Londýna a sousedský rozvojový příkaz (*Neighbourhood development orders*).³⁴ Věnovat se jednotlivě všem těmto příkazům není v možnostech tohoto článku. Dále proto bude rozebírán pouze příkaz z pohledu problematiky účasti veřejnosti nejzajímavější, a to sousedský rozvojový příkaz.

Sousedský rozvojový příkaz představuje další přelomový nástroj nově zakotvený *Localism Act 2011*, který kvalifikovaným subjektům (farní radě nebo sousedskému fóru) umožňuje iniciovat proces, ve kterém je za splnění stanovených předpokladů rozhodováno o schválení určitého záměru formou referenda konaného v daném sousedství.³⁵

Právní úprava přijímání sousedského rozvojového příkazu je obsažena v *Town and Country Planning Act 1990* a *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*, které rovněž vymezují záměry, které nemohou být schváleny formou sousedského rozvojového příkazu.³⁶

The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012 kvalifikovaným subjektům ukládá návrh na přijetí sousedského rozvojového příkazu před podáním žádosti k úřadu lokálního plánování zveřejnit způsobem, u kterého je pravděpodobné, že se žádost dostane do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů.

Nařízení dále kvalifikovaným subjektům ukládá návrh před jeho podáním k lokálnímu orgánu územního plánování konzultovat s orgány vymezenými v příloze č. 1 nařízení, ohledně kterých se kvalifikované subjekty domnívají, že jejich zájmy by mohly být návrhem dotčeny, a dále s kýmkoliv, ohledně koho se domnívají, že je vlastníkem nebo nájemcem pozemku, na kterém má být záměr realizován. Spolu s návrhem následně předloženým lokálnímu orgánu územního plánování musí být tomuto předloženo i prohlášení o konzultacích (*consultation*

³³ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 15-33.

³⁴ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61A-61D, 61DA-61DE, 61DE-61Q.

³⁵ *Guidance: Neighbourhood planning* [online]. Ministry of Housing, Communities & Local Government. [cit. 29. 2. 2020], dostupné zde: <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2>.

³⁶ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61K.

statement). Na jeho obsah jsou obdobné požadavky jako v případě návrhu plánu sousedství (informace o osobách a subjektech, které byly při přípravě návrhu konzultovány, způsobu konzultací, shrnutí hlavních záležitostí a obav vznesených v rámci konzultací včetně informace o tom, jak byly vyhodnoceny a v rámci návrhu adresovány).

Další postup je opět obdobný tomu při přijímání plánu sousedství. Příslušný lokální úřad územního plánování je po přijetí řádného návrhu povinen tento zveřejnit na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se návrh dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Úřad rovněž zveřejní informaci o možnosti žádat, aby osoba, která se k návrhu vyjádřila, byla informována o výsledném rozhodnutí. Další povinnosti úřadu vztahující se k zveřejnění návrhu jsou vymezeny pro záměry podléhající EIA, a to vyvěšení návrhu včetně prohlášení o vlivu na životní prostředí na místě záměru a zveřejnění v lokálních novinách.³⁷ Další krokem úřadu je zaslání návrhu k nezávislému posouzení.

Není-li s ohledem na výsledky nezávislého posouzení stanoveno jinak, je následně o záměru rozhodováno v referendu s tím, že příslušný úřad vydá sousedský rozvojový rozkaz v případě, že pro něj v referendu hlasuje více jak polovina hlasujících.³⁸ Rozhodnutí včetně odůvodnění a samotný sousedský rozvojový příkaz, byl-li přijat, úřad zveřejní na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti.³⁹

3.5 Environmentální povolování

Základem právní úpravy řízení o vydání environmentálního povolení byla nyní již nahrazená Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění. Právní úprava environmentálního povolování je ve VB obsažena především v nařízení *The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*, které vyžaduje, aby osoby provozující vyjmenovaná zařízení, která mohou mít významný dopad na životní prostředí a lidské zdraví, tak činily pouze na základě povolení.⁴⁰ Tato zařízení označuje jako regulovaná zařízení (*regulated facilities*).

³⁷ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 21- 23.

³⁸ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61E, odst. 4, písm. a).

³⁹ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 26a a 27.

⁴⁰ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 12, odst. 1. WOLF, Susan, STANLEY, Neil: *Wolf and Stanley on Environmental law*, Abingdon: Routledge, 2013, 6. vydání, s. 277.

Nařízení umožňuje úřadům, do jejichž působnosti spadá vydávání environmentálních povolení,⁴¹ přijmout standardní pravidla (*standard rules*). Žadatel o povolení provozu regulovaného zařízení následně může zjednodušit proces povolování tím, že požádá, aby se na provoz jeho zařízení aplikovala tato standardní pravidla, čemuž může být ze strany příslušného úřadu vyhověno. To ovšem mimo jiné znamená, že se na řízení o vydání povolení nebudou vztahovat ustanovení o účasti veřejnosti, jak budou popsána níže.⁴²

Účast veřejnosti je nicméně zachována alespoň při přípravě těchto pravidel. Při přípravě nebo změně standardních pravidel musí příslušný úřad konzultovat osoby, které považuje za zástupce zájmů komunit, které mohou být dotčeny, osoby provozující regulovaná zařízení, na které se mají připravovaná standardní pravidla vztahovat, a dále osoby, o kterých se domnívá, že mohou být přijetím standardních pravidel dotčeny, nebo na nich mohou mít zájem. Vydaná nebo změněná standardní pravidla musí příslušný úřad zveřejnit na svých webových stránkách.⁴³

Vyloučení účasti veřejnosti na povolování zařízení splňujících předpoklady pro udělení standardních pravidel, požádá-li o ně žadatel a bude-li mu v tomto vyhověno, považují někteří autoři za problematické. Na prvním místě upozorňují na podstatné zúžení okruhu záměrů, na kterých se může veřejnost podílet, který tak sestává v zásadě pouze z nestandardních a kontroverzních záměrů. Dále upozorňují, že veřejnost obvykle více inklinuje k zapojení se do rozhodovacího procesu s přímým dopadem na jejich životy, nikoliv strategických dokumentů. Pravděpodobnost, že se veřejnost bude podílet na přípravě standardních pravidel, je tak podstatně nižší, než s ohledem na povolení samotného záměru. Bez povšimnutí pak nelze ponechat ani prostor pro uvážení příslušného úřadu, koho bude při přípravě pravidel konzultovat.

Požadavky vztahující se k účasti veřejnosti na řízeních o udělení environmentálního povolení jsou obsaženy v příloze č. 5 nařízení. Ustanovení zakotvující účast veřejnosti se ovšem nevztahují na všechna regulovaná zařízení. Některá jsou z působnosti předmětných ustanovení vyjmuta a veřejnost se tak řízení o jejich povolení účastnit nemůže. Tímto se tedy dále rozšiřuje okruh zařízení, jejichž povolování se veřejnost nemůže účastnit.

Nařízení na prvním místě definuje okruh osob, které musí být způsobem stanoveným v příloze č. 5 konzultovány, a to jako osoby, o kterých se příslušný úřad domnívá, že jsou nebo mohou být žádostí dotčeny, nebo na ní mohou mít zájem.

⁴¹ V Anglii se jedná o Environment Agency, ve Wales, na který se dané nařízení rovněž vztahuje, Natural Resources Body for Wales.

⁴² Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5, čl. 5, odst. 1, písm. c).

⁴³ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 26 a 29.

Tyto označuje jako veřejné konzultanty (*public consultees*). Úřad tak není povinen konzultovat širokou veřejnost, ale pouze osoby, o kterých se domnívám, že mohou mít na věci zájem.

Nařízení příslušným úřadům ukládá přijmout takové kroky, které považuje za vhodné k informování veřejných konzultantů o podané žádosti a o čase a místě, kdy je možné bezplatně nahlédnout do registru, vyzvat je k podání připomínek a uvést kam a v jaké lhůtě je možné připomínky podat.⁴⁴

Období, ve kterém probíhají konzultace, se nazývá konzultační období (*consultation communication period*) a činí 30 pracovních dní ode dne řádného podání žádosti. Samotná doba, kdy je k žádosti možné podat připomínky (tzn. doba ode dne zveřejnění informace o možnosti podávat připomínky do skončení lhůty k podávání připomínek) není v nařízení stanovena, dle vyjádření Agentury životního prostředí nicméně obvykle činí 20 dní.⁴⁵

Příslušný úřad musí před tím, než rozhodne o žádosti, vzít v úvahu veškeré připomínky podané na základě výše uvedeného (tzn. připomínky veřejných konzultantů, osob, jejichž souhlas je nezbytný k povolení záměru, a dalších subjektů stanovených nařízením). Nařízení výslovně nezakotvuje povinnost vzít v úvahu připomínky, které by byly příslušnému úřadu doručeny v návaznosti na zveřejnění v registru, jak bude popsáno níže. Rozhodnutí musí být odůvodněno.⁴⁶

S ohledem na procedurální zakotvení účasti veřejnosti je dále významná povinnost zakotvená v čl. 60 nařízení, který příslušným úřadům ukládá připravit a zveřejnit prohlášení o účasti veřejnosti (*Public Environmental Statement*), ve kterém daný úřad uvede své postupy, kterými naplňuje své povinnosti s ohledem na účast veřejnosti. Povinnost konzultace veřejnosti se vztahuje i na samotnou přípravu prohlášení o účasti veřejnosti. Při přípravě prohlášení musí daný úřad konzultovat osoby, o kterých se domnívá, že budou nebo mohou být prohlášením dotčeny, nebo že na něm mají zájem. Při své činnosti pak úřad musí jednat v souladu se závazky uvedenými v prohlášení. Úřad musí prohlášení dle potřeb aktualizovat.⁴⁷

Nařízení dále ukládá příslušným úřadům vést veřejný registr regulovaných zařízení, ve kterém jsou zveřejňovány veškeré žádosti, rozhodnutí, jejich změny, postoupení a vzdání se, jakož i veškerá podání vztahující se k těmto a veškeré donu-

⁴⁴ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5.

⁴⁵ *Environmental permits: when and how we consult* [online]. Environment Agency [cit. 1. 3. 2020], dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/environmentalpermitswhenandhowweconsult/environmental-permits-when-and-how-we-consult>.

⁴⁶ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5.

⁴⁷ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

covací příkazy, pozastavení činnosti apod. V registru se dále zveřejňují informace o veškerých deliktech, s výjimkou trestních řízení, která ještě nebyla ukončena.⁴⁸

4. Zhodnocení právní úpravy účasti veřejnosti ve Velké Británii ve srovnání s ČR

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava VB i ČR je do značné míry ovlivněna povinnostmi dostát závazkům vyplývajícím z práva EU a AÚ, které stanovují základní požadavky na právní úpravy členských/smluvních států. V následující části proto bude právní úprava VB, jak byla alespoň ve stručnosti představena výše, hodnocena skrze naplnění těchto požadavků. Vzhledem k tomu, že způsoby vedoucí k jejich naplnění se ovšem mnohdy prolínají a poznatky učiněné o právní úpravě VB by se tak s ohledem na jednotlivé požadavky mohly opakovat či být nelogicky štěpeny, přistoupila autorka ke spojení některých z těchto požadavků po logických celcích.

4.1 Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí

Veřejnost VB má možnost zapojit se do řady řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí. Procesy územního plánování a řízení o umístování stavebních záměrů jsou otevřené v zásadě komukoliv bez omezení. Každý má právo seznámit se se související dokumentací a uplatnit připomínky, se kterými se následně příslušné úřady musí vypořádat. Účast veřejnosti naopak není umožněna na udělování environmentálního povolení s ohledem na vybrané záměry nebo pokud žadatel požádá o provoz na základě standardních pravidel.⁴⁹ Výhrady je možné vznést i s ohledem na procesy EIA a SEA, u kterých se veřejnost nemůže účastnit samotné přípravy prohlášení o vlivu na životní prostředí. V navazujících řízeních má nicméně možnost podat připomínky i k němu a tím případně dosáhnout jeho změny či doplnění.

Paradoxně tak dochází k vyloučení či omezení účasti veřejnosti u procesů speciálně vedených pro účely ochrany životního prostředí. Tento závěr ovšem zřejmě není zas tak překvapivý, pokud si připomeneme historii účasti veřejnosti ve VB. Jak bylo uvedeno výše, VB má silnou tradici účasti veřejnosti ve věcech územního plánování a stavebních. Řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí byla veřejnosti naopak pro jejich technický ráz dlouho uzavřena a k proměně došlo až za notného přispění práva EU a AÚ. Nejedná se tedy v těchto řízeních o tolik zakořeněný princip, což může dle názoru autorky vést k určité míře rezistence právní úpravy.

⁴⁸ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 46 a příloha 27, odst. 1.

⁴⁹ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5, čl. 5, odst. 1, písm. c).

V ČR je situace v zásadě přesně opačná. Řízení o povolování záměrů se zjednodušeně řečeno mohou účastnit pouze osoby, jejichž práva v nich mohou být přímo dotčena a kterým je přiznáno postavení účastníků řízení.⁵⁰ Nejsou otevřena široké veřejnosti. Omezenému okruhu osob, kterým je v rámci správních řízení v ČR přiznáno postavení účastníků řízení, se věnovalo již vícero odborných prací. Pro účely tohoto článku proto postačí obecné shrnutí, že vedle žadatele se obvykle jedná o vlastníky dotčených nemovitostí a v některých případech dotčené obce a spolky zabývající se ochranou životního prostředí, a to právě s ohledem na vybraná řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí, včetně řízení o vydání integrovaného povolení.⁵¹ Účast veřejnosti na správních řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí je tak v ČR zúžena na účast spolků zabývajících se ochranou životního prostředí, kterým je v některých řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí a za splnění stanovených předpokladů přiznáno postavení účastníků řízení, nikoliv ovšem na všech.⁵² Jiná situace je u přijímání územně-plánovací dokumentace a procesů EIA a SEA, u kterých právní předpisy naopak umožňují zapojení široké veřejnosti. Procesy EIA a SEA navíc počítají se zapojením veřejnosti přímo při přípravě stanovisek.

Oblasti právní úpravy, u kterých je možné v rámci VB shledat nedostatky, jsou tak v ČR naopak oblastmi, kde je účast veřejnosti umožněna na v zásadě nejvyšší úrovni. I toto zjištění má nicméně zřejmě své logické vysvětlení, pokud si uvědomíme, že pro právní řád ČR je naopak zapojování veřejnosti novým institutem přijímaným na základě mezinárodních závazků, a to právě s ohledem na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí.

Z výše uvedeného je patrné, že možnosti veřejnosti zapojit se do procesů významných z hlediska ochrany životního prostředí jsou ve VB a ČR značně rozdílné. Obecně lze nicméně říci, že zatímco ve VB je veřejnosti, a to veřejnosti v jejím širokém pojetí, umožněna účast v zásadě na všech řízeních vyjma stanovených výjimek, v ČR jsou naopak řízení, kde je účast veřejnosti umožněna, „výjimečná.“ Obvykle navíc počítají jen se zapojením spolků. Veřejnost je v ČR vyloučena z řady řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí, což je bezpochyby stav, který by bylo vhodné napravit, a to jak s ohledem na okruh řízení otevřených veřejnosti, tak s ohledem na subjekty, kterým je účast umožněna.

⁵⁰ Obecná úprava účastnictví je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád, § 27. Speciální úprava pak například v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon, §85 a 109, v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 7, v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, § 9c, aj.

⁵¹ Zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 7.

⁵² Veřejnost včetně spolků zabývajících se ochranou životního prostředí se nemůže účastnit některých řízení dle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, aj.

Příklad VB ukazuje, že otevření řízení široké veřejnosti a umožnění v něm podávat připomínky nemusí vést k zahlcení úřadů a zpomalení řízení. VB naopak musí veřejnost v některých případech k účasti i motivovat. Je tak na místě zvážit, zda by i v ČR nebylo možné řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí otevřít širší veřejnosti, a to alespoň v konzultativní formě účasti. Autorka je názoru, že pokud by byla široké veřejnosti umožněna pouze konzultativní účast, tzn. umožněno seznámit se s podklady a podat připomínky, se kterými by se úřady musely v základní formě vypořádat, nepředstavovalo by toto ve srovnání s benefity, které by veřejnost mohla do řízení vnést, neúměrnou zátěž na úřady. Spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí je pak možné ponechat kvalifikovanou účast, včetně možnosti podávat opravné prostředky.

Výše uvedené by samozřejmě znamenalo zásadní změnu právního řádu ČR, kterou by bylo nutné ještě blíže prověřit.

4.2 *Přiměřené, včasné a účinné informování a umožnění účasti v počátečním stádiu*

Jedním ze základních principů směřujícím k poskytnutí veřejnosti reálné možnosti účasti je zajištění přiměřeného, včasného a účinného informování o environmentálním rozhodování v dostatečně rané fázi procedury. Spolu s tímto principem bude zkoumán i další princip, a to umožnění účasti v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny. Právní úprava VB, stejně jako česká právní úprava, totiž obvykle se zveřejněním informace o připravovaném plánu či záměru spojuje i výzvu k podávání připomínek, a není tak důvod rozebírat otázky včasného informování a včasného umožnění účasti zvlášť.

4.2.1 *Přiměřenost informování*

Jasně vymezení toho, jakého záměru či plánu se rozhodování týká, je samozřejmým předpokladem jak právní úpravy VB, tak ČR, a to ačkoliv tento požadavek nemusí být ve všech právních předpisech explicitně zakotven. Vyplývá nicméně ze samotné povinnosti informovat o zahájení řízení, když nezbytným předpokladem řádného informování o zahájení řízení je i jednoznačné vymezení předmětu řízení.

Rozsah informací o zamýšleném záměru či plánu zveřejňovaných spolu s oznámením o zahájení rozhodovacího řízení je ve VB, jakož i obecně, do značné míry předurčen formou zveřejnění oznámení. „Fyzické“ formy zveřejnění (zveřejnění na místě, v novinách, na úřední desce) totiž, na rozdíl od zveřejnění na internetových stránkách, obvykle neumožňují zveřejnit celou žádost a související dokumentaci. To se odráží i na právní úpravě.

Fyzické formy zveřejnění ve VB, stejně jako v ČR, se tak obvykle omezují pouze na základní vymezení záměru, které je doplněno o informaci o tom, kde je

možné se seznámit se související dokumentací, a jak je možné se do rozhodování zapojit.

Ve VB tento postup v některých případech ukládají přímo příslušné právní předpisy.⁵³ V jiných se jedná o postup běžně zakotvovaný do prohlášení příslušných úřadů o jejich participačních postupech a vyplývá z povinnosti naplnit cíle stanovené pro participační postupy.⁵⁴

Postup, kdy při fyzické formě zveřejnění – v ČR na úřední desce – jsou zveřejněny jen základní údaje doplněné o informaci, kde a v jakou dobu je možné seznámit se se související dokumentací, zvolil s ohledem na většinu řízení disponujících speciální úpravou účasti veřejnosti i český zákonodárce. Na rozdíl od právní úpravy VB, která do značné míry ponechává na uvážení příslušných úřadů, jaké informace je nezbytné zahrnout už v samotném „fyzickém“ oznámení, tyto speciální předpisy obvykle i přímo vymezují údaje zveřejňované již v rámci tohoto oznámení, byť v některých případech jen obecně. Stejně jako ve VB pak obvykle navazuje informace o tom, kde je v případě zájmu možné seznámit se se související dokumentací a získat tak další informace o záměru či plánu.⁵⁵

Ne všechna správní řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí ovšem v ČR disponují speciální právní úpravou účasti veřejnosti. V ostatních řízeních je nezbytné postupovat podle právní úpravy obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“). SŘ zakotvuje povinnost bez zbytečného odkladu informovat všechny jemu známé účastníky o zahájení řízení (na tomto místě autorka ponechává stranou, komu právní řád ČR přiznává postavení účastníků, jak bylo rozebráno výše). K oznámení obvykle dochází adresným doručením nebo ve vymezených případech zveřejněním na úřední desce. SŘ výslovně neuvádí, které informace o záměru musí být v oznámení uvedeny.⁵⁶ Oprávnění seznámit se se související dokumentací pak vyplývá z práva účastníků řízení nahlížet do spisu jako jednoho ze základních práv účastníků správních (i jiných) řízení.⁵⁷ SŘ pří-

⁵³ Ve VB např. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 13 (proces SEA).

Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 20 (proces EAD).

Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 15, odst. 7.

V České republice např. zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 6 odst. 2.

⁵⁴ Příkladem je příprava lokálních plánů, ke kterým jsou úřady povinny vydávat prohlášení o zapojení komunity.

⁵⁵ Např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 8 odst. 2, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 172 odst. 2, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 9b odst. 1, písm. a).

⁵⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 47.

⁵⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 38.

slušným úřadům výslovně neukládá povinnost na toto právo v rámci oznámení zahájení řízení⁵⁸ upozornit a uvést informaci, na jakém místě a v jakých časech je možné ho využít, je to však běžnou praxí.

Při formě oznámení na webových stránkách, či v elektronických registrech, se kterými právní úprava VB počíná v zásadě s ohledem na všechna řízení, bývá ve VB veškerá dokumentace přímo přístupná na těchto internetových stránkách. V ČR je související dokumentace zveřejňována spolu s oznámením na webových stránkách, předvídá-li právní úprava vedení elektronických informačních systémů (např. informační systém EIA, SEA nebo integrované prevence) nebo v případě přijímání územně-plánovací dokumentace. V případě správních řízení nedisponujících speciální úpravou zveřejňování ovšem bývá na webových stránkách zveřejněno jen samotné oznámení o zahájení řízení, a to pouze ve vymezených případech (např. řízení s velkým počtem účastníků). Seznámit se se související dokumentací pak mohou pouze účastníci řízení, a to skrze nahlédnutí do spisu. Zvláštní úprava je opět zakotvena s ohledem na řízení navazující na proces EIA, přičemž pro zveřejnění na elektronické úřední desce platí v zásadě to samé, co při zveřejnění na fyzické úřední desce (viz výše).

Co se týče samotného rozsahu informací a pomineme-li případy, kdy je v zájmu národní bezpečnosti nebo s ohledem na obdobné zájmy nutné část dokumentace znepřístupnit, bývá obvykle způsoby uvedenými výše (a v případě ČR okruhu osob, jak je rozebrán v jiných částech tohoto článku) k dispozici celá žádost včetně veškeré dokumentace, či alespoň její podstatné části.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout následující. Ponecháme-li pro tuto chvíli stranou otázku, komu jsou přiznána účastnická práva, jeví se rozsah informací poskytovaných veřejnosti spolu s oznámením samotného rozhodovacího procesu ve VB i ČR jako dostatečný. Přístup ve VB může být nicméně, minimálně s ohledem na správní řízení, komfortnější, když veškeré informace bývají zveřejněny přímo na webových stránkách (viz např. registry o řízeních o vydání plánovacího povolení). V ČR dochází k zveřejnění podkladů na webových stránkách pouze, pokud speciální právní úprava ukládá vedení speciálních informačních systémů a při přijímání územně-plánovací dokumentace. Správní řízení fungují čistě na bázi spisů tuto možnost nenabízí. Jistý diskomfort a praktické obtíže spojené s nahlédnutím do spisu přitom mohou být faktorem vedoucím k odrazení i těch osob, kterým je právo účastnit se na řízení přiznáno.

Rozšíření možnosti seznámit se s příslušnou dokumentací skrze dálkový přístup a s tím spojené zjednodušení účasti by bezesporu bylo pozitivním krokem směrem k širšímu zapojení veřejnosti. V ostatním je nicméně autorka názoru, že

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 47.

původ nedostatků české právní úpravy netkví primárně v otázce přiměřenosti informací poskytovaných o záměru či plánu při oznámení zahájení řízení, ale v tom, komu český právní řád umožňuje účast na rozhodování a v důsledku toho i komu jsou oznámení adresována a informace zpřístupněny.

4.2.2 Včasnost

Co se týče včasnosti informování a včasné možnosti zapojení veřejnosti do rozhodovacích postupů, hodnotí autorka tento požadavek s ohledem na právní úpravu VB za v zásadě naplněný. Většina výše uvedených řízení ukládala příslušným úřadům VB zveřejnit informaci o vedení rozhodovacího procesu a možnosti podat připomínky bezprostředně po podání žádosti o schválení záměru či plánu či jiném způsobu zahájení řízení. S ohledem na některé plány (plán sousedství) a záměry (záměr větrné elektrárny s dvěma turbínami nebo výšce přesahující 15 metrů, sousedský rozvojový příkaz) je dokonce zakotvena povinnost tyto oznámit a provést konzultace ještě před podáním žádosti a spolu s žádostí podat zprávu o těchto konzultacích.

Jako určitou výjimku z výše uvedeného autorka chápe právní úpravu procesů EIA a SEA ve VB, u kterých veřejnost nemá možnost se účastnit přípravy samotného prohlášení o vlivech na životní prostředí. Může se k němu vyjádřit až poté, co je přiložen k příslušnému návrhu plánu či záměru. Na jiné obdobné případy nicméně autorka při analýze právní úpravy VB nenarazila.

Informace o záměru a výzva k připomínkám bezprostředně po podání žádosti, a tedy na samotném počátku řízení představuje dle názoru autorky v zásadě maximum toho, co lze reálně žádat. Ještě efektivnější zohlednění připomínek veřejnosti samozřejmě umožňují výše zmiňované konzultační procesy předcházející samotnému podání žádosti, se kterými je ve VB počítáno pouze s ohledem na omezený okruh záměrů či plánů. Dle názoru autorky ovšem není reálně možné autoritativně zakotvovat *předaplikační* konzultace s ohledem na všechny záměry, když tyto bezesporu vedou k prodlužování celého procesu a je tak vhodné k nim přistoupit pouze v odůvodněných případech.

Právní úprava ČR je s ohledem na včasnost informování o environmentálním rozhodování a možnost včasného zapojení veřejnosti do tohoto rozhodování nastavena velmi podobně jako právní úprava VB, když osoby, kterým je umožněna účast na řízení, jsou o řízení a možnosti zapojení obvykle informovány bez zbytečného odkladu poté, co je řízení zahájeno.⁵⁹ Možnost zapojení se na samotném počátku řízení je navíc veřejnosti v ČR dána i s ohledem na procesy SEA a EIA, u kterých obou je veřejnosti umožněno účastnit se i přípravy samotného stano-

⁵⁹ Příkladem může být úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, § 47 odst. 1, která se subsidiárně použije na veškerá správní řízení.

viska SEA/EIA, a to již na počátku procesu a včetně zjišťovacího řízení.⁶⁰ Naopak s konzultačními postupy předcházejícími podání žádosti a zahájení řízení česká právní úprava nepočítá⁶¹, ač tyto se v posledních letech stávají dobrou praxí realizovanou ze strany některých žadatelů dobrovolně.

Zakotvení povinnosti konzultovat veřejnost ještě před podáním žádosti a předložení dokladů prokazujících splnění této povinnosti spolu se samotnou žádostí by se přitom s ohledem na některé záměry mohlo jevit jako žádoucí. Konzultace veřejnosti ještě před podání žádosti může výrazně zvýšit pravděpodobnost, že výsledkem řízení bude kvalitní rozhodnutí zohledňující všechny přítomné zájmy, které bude akceptováno dotčenou veřejností. Mnohdy je možné setkat se s neochotou žadatelů o změnu záměru oproti stavu, tak jak byl předložen v žádosti. Toto může mít příčinu mimo jiné v tom, že předpokladem podání žádosti je řádné zpracování úplné dokumentace,⁶² které je finančně náročné. Nezanedbatelným prvkem je pak i přítomný psychologický moment, když v době po podání žádosti a zahájení řízení, mohou žadatelé více inklinovat k prosazení svého záměru navzdory odporu veřejnosti, oproti předložení nové upravené dokumentace a zahájení celého řízení ohledně této nové dokumentace takřkajíc nanovo. Pro účely *předaplikačních* konzultací by ovšem stačila dokumentace o podstatně nižší úrovni rozpracování, což by pro žadatele znamenalo i menší *utopené náklady*, s čímž by mohla být spojena i větší ochota přistoupit ke změně záměru. Vedle výše uvedeného je opět nezbytné upozornit na možné psychologické dopady, když namísto podání námitek či připomínek, které jsou v českém kontextu často chápány jako znak odporu proti plánovanému záměru, *předaplikační* konzultace jsou způsobily navodit pocit spolupráce. Zakotvení *předaplikačních* konzultací s ohledem na některé záměry s výrazným dopadem na veřejnost proto autorka chápe jako jeden z možných zdrojů inspirace pro českou právní úpravu. Předpokladem zavedení takových konzultací by samozřejmě byla hlubší analýza okruhu záměrů, které by bylo vhodné jim podrobit.

4.2.3 Účinnost

Včasné informování veřejnosti o environmentálním rozhodování včetně dostatečné dokumentace k seznámení se se záměrem by logicky postrádalo význam, kdyby způsob, kterým je taková informace zveřejněna, nebyl dostatečně účinný a k veřejnosti se tak informace o environmentálním rozhodování nedostala.

⁶⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 10c odst. 2 a 3 a 10d odst. 2.

⁶¹ Za blízký institut lze nicméně považovat zveřejnění zadání územního plánu dle § 47 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Obdobné výstupy pak může teoreticky přinést i proces EIA.

⁶² Ač podrobnost dokumentace např. pro územní a stavební řízení se bezesporu může lišit.

Právní úprava VB ponechává způsob zveřejnění v mnoha případech na uvážení příslušných úřadů. S tím nicméně spojuje povinnost přijmout prohlášení o účasti, ve kterém daný úřad zpracuje a zveřejní postupy, kterými naplňuje své povinnosti s ohledem na účast veřejnosti, tedy i postupy k účinnému informování veřejnosti.⁶³ Veřejnosti je přitom v některých případech umožněna účast již na přípravě takového prohlášení.⁶⁴

Výše uvedený přístup VB je zjevně velice odlišný od přesného vymezení způsobů zveřejňování typického pro českou právní úpravu. Každý z těchto přístupů přitom má své výhody i nevýhody. Volnost a svým způsobem i důvěra, kterou právní úprava VB vkládá v příslušné orgány, těmto orgánům umožňuje reagovat na konkrétní okolnosti a potřeby jimi řešených území nebo věcných oblastí a tyto náležitě zohlednit. Takovou možnost mají české orgány pouze výjimečně, a to například v případě zveřejňování návrhu na přijetí opatření obecné povahy, kdy vedle tradičního zveřejnění na úřední desce SR předpokládá v případě potřeby i zveřejnění jiným způsobem v místě obvyklém.⁶⁵ Nezakotvení konkrétních způsobů zveřejňování jednotně pro všechny úřady ovšem na druhou stranu logicky vede k nejednotným postupům a tím i ke složitosti celého systému. Samozřejmě je pak potřeba počítat i s rizikem, že na straně příslušného úřadu nebude skutečná vůle informací o probíhajícím řízení řádně zveřejnit, či pouze vadná úvaha o vhodných prostředcích zveřejnění, a způsob informování tak nebude dostatečně účinný.

V jiných případech naopak právní úprava VB způsoby zveřejňování informací o environmentálním rozhodování jasně vymezuje. Ty pak zahrnují například veřejné registry,⁶⁶ zveřejnění na webových stránkách,⁶⁷ lokální noviny,⁶⁸ zveřejnění na místě záměru⁶⁹ nebo adresná vyrozumění konkrétních osob (obvykle mezujících vlastníků).⁷⁰ Zpravidla přitom bývá zakotvena kombinace více prostředků, nejčastěji plošné zveřejnění na webových stránkách spojené s jiným prostředkem cílícím přímo na vybrané osoby (oznámení na místě, adresné vyrozumění vybraných osob). Tím se i zvyšuje šance toho, že se informace skutečně dostane k adresátům.

Česká právní úprava naopak s kombinací více prostředků obvykle nepočítá.

K zveřejňování na webových stránkách dochází v ČR pouze ve speciálně upravených případech. Za období veřejných registrů lze v případě ČR chápat

⁶³ Např. prohlášení o účasti veřejnosti s ohledem na environmentální povolování, prohlášení o zapojení komunity s ohledem na lokální plány, aj.

⁶⁴ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

⁶⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 172 odst. 1.

⁶⁶ Viz např. plánovací povolení, environmentální povolení, aj.

⁶⁷ Viz např. plánovací povolení, lokální plán, plán sousedství, aj.

⁶⁸ Viz např. plánovací povolení, proces EIA a SEA, záměry infrastruktury s národním významem, aj.

⁶⁹ Viz např. plánovací povolení, proces EIA, aj.

⁷⁰ Viz např. plánovací povolení.

portál CENIA, na kterém je provozován informační systém k procesům EIA a SEA. Na internetu, resp. na elektronických úředních deskách formou veřejné vyhlášky, jsou v ČR dále zveřejňovány informace o pořizování nástrojů územního plánování,⁷¹ jakož i samotné návrhy těchto nástrojů. S ohledem na správní řízení nedisponující speciální úpravou zapojování veřejnosti naopak právní úprava se zveřejňováním na internetu obvykle nepočítá. Vyjma zvláštních případů upravených speciálními právními předpisy⁷² jsou o zahájení řízení v zásadě informovány pouze osoby, kterým český právní řád přiznává postavení účastníků řízení, a to adresným oznámením.⁷³ V řízení s velkým počtem účastníků⁷⁴ pak dochází k zveřejnění oznámení o zahájení řízení formou veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup (tzn. vyvěšením na elektronické úřední desce). Širší veřejnost se tak může o zahájení řízení dozvědět pouze v případech, kdy dochází ke zveřejnění oznámení o zahájení řízení formou veřejné vyhlášky. Nebude jí však již umožněno nahlédnout do spisu a seznámit se s příslušnou dokumentací.⁷⁵

Co se týče ostatních forem zveřejnění, jak je předvídá právo VB, oznámení na samotném místě záměru je v českém právním řádu spíše ojedinělé. Může k němu být například přistoupeno v situaci, kdy se o žádosti o vydání územního rozhodnutí má konat veřejné ústní jednání.⁷⁶ Jinak k oznámení na místě v zásadě nedochází. Význam této formy zveřejnění přitom nelze podceňovat ani v dnešní době. Zveřejňování informací na internetu je jistě efektivním a jednoduchým způsobem zveřejnění, předpokládá nicméně na straně adresátů konstantní sledování úředních desek úřadů či informačních systémů, což je v běžném životě často nereálné. Teoreticky tak může být větší šance, že se informace o probíhajícím řízení dostane ke svým adresátům v případě vyvěšení na místě, kde se takoví adresáti běžně pohybují, nežli zveřejněním na webových stránkách daného úřadu. Se zveřejněním v lokálních novinách český právní řád v zásadě nepočítá.

Lze tedy zjednodušeně říci, že u rozhodovacích procesů, u kterých česká právní úprava počítá se zapojením širší veřejnosti, dochází k oznámení obvykle skrze webové stránky, ať již na speciálních informačních serverech nebo přes elektronickou úřední desku. Prostředky, kterými by se informace dostala do prostoru, ve kterém se veřejnost pohybuje běžně (např. oznámení na místě), aniž by musela sama aktivně informace o probíhajícím řízení vyhledávat, se v zá-

⁷¹ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 47 odst. 2, § 50 odst. 3 aj.

⁷² Např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 8 odst. 2, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 70, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, §9b.

⁷³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 47.

⁷⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 144.

⁷⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 38.

⁷⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 87 odst. 2.

sadě neužívají. V rámci správních řízení nedisponujících speciální úpravou pak obvykle dochází k adresnému vyrozumívání účastníků řízení, kterých je ovšem velmi omezený okruh. Toto navíc může být ve vymezených případech nahrazeno zveřejněním na úřední desce. Výše uvedené dle názoru autorky nnesvědčí o reálné snaze o zajištění co největší účasti veřejnosti skrze vyrozumění co největšího okruhu osob.

S ohledem na výše uvedené autorka dospívá k závěru, že právní řád VB poskytuje účinnější nástroje informování, než právní řád ČR. Toto nicméně nemá původ pouze ve zvolených formách zveřejňování, ale i v omezeném okruhu osob, na které právní úprava ČR cílí.

Abychom ovšem nebyli na českou právní úpravu příliš přísní, je nezbytné zmínit, že obsahuje i některé užitečné instituty, na které autorka v právní úpravě VB nenarazila, a to možnost příslušný úřad požádat o informování o zahájení vymezených druhů řízení. Taková úprava je obsažena například v § 70 ZOPK nebo v § 115 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Takovýto institut pro vymezené osoby snižuje všudypřítomné riziko, že nezaznamenají informaci o zahájení řízení a nebudou se tak moct řízení účastnit.

4.3 Rozumné lhůty

Na rozdíl od formy, kterou je veřejnost informována o environmentálním rozhodování, ohledně lhůt k vyjádření veřejnosti právní úprava VB zpravidla příslušným úřadům nenechává prostor k uvážení a minimální lhůty stanovuje v zásadě vždy autoritativně. S ohledem na územní plánování se jedná obvykle o lhůtu 6-ti týdnů ode dne oznámení.⁷⁷ Lhůty stanovené s ohledem na povolování záměrů se pak pohybují v rozmezí 14 – 30 dní ode dne oznámení.

Lhůty poskytované veřejnosti ve VB jsou srovnatelné se lhůtami, které poskytuje česká právní úprava (v některých případech mírně delší). S ohledem na splnění tohoto požadavku proto autorka nemá větších výtek ani doporučení.

4.4 Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování

Rozsah informací poskytovaných veřejnosti byl již řešen s ohledem na princip přiměřeného informování. Vzhledem k tomu, že přístup není v průběhu řízení ve VB omezován a registry či jiná místa, kde se veřejnost mohla seznamovat s dokumentací k záměru či plánu při zahájení řízení, jsou přístupná i v průběhu a nadto jsou doplňována o další podklady, lze s ohledem na tento princip dospět k obdobným závěrům.

⁷⁷ Např. The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 14 nebo The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012, čl. 14 odst. 1, písm. a) bod 4.

Obdobně lze hodnotit i českou právní úpravu. Problematickým bodem ovšem v ČR je již výše zmiňovaný okruh osob, kterým jsou přiznána účastnická práva, včetně možnosti se seznamovat s dostupnou dokumentací. Stejně jako informační systémy EIA, SEA či integrované prevence zůstávají veřejnosti přístupné po celou dobu rozhodování ve stejném rozsahu, zůstávají i správní spisy obvykle přístupné jen osobám, kterým je přiznáno postavení účastníků řízení nebo, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Jak přitom již bylo uvedeno výše, postavení účastníka řízení bývá přiznáno jen velmi omezenému okruhu osob.

Omezení práva nahlížet do spisu pouze na vymezené osoby má samozřejmě svůj význam. V dokumentaci se mohou nacházet informace, jejichž zveřejnění by mohlo představovat zásah do soukromí osob (např. uspořádání místností v rodinném domě) či autorských práv (např. s ohledem na projektovou dokumentaci a architektonické řešení). To ovšem neplatí pro veškerou dokumentaci obsaženou ve spisech (např. stanoviska dotčených orgánů).

V českém kontextu se zdá být, alespoň prozatím, zcela nereálné otevírat spisy v míře, jak jsou přístupné ve VB. Přesto by autorka považovala za vhodné prověřit možnost nějakého kompromisního řešení zpřístupňujícího alespoň základní údaje o záměru širší veřejnosti a například závazná stanoviska dotčených orgánů, aby i do těchto řízení mohly být vneseny benefity účasti veřejnosti, ovšem zároveň nedošlo k zásadnímu ohrožení výše uvedených jiných zájmů.

Otevřenost řízení ve VB a míra informací zveřejňovaných v rámci veřejných registrů, aniž by toto činilo zjevné problémy, by tak mohla být další inspirací pro ČR a pro přehodnocení stávajícího přístupu, co do uzavřenosti spisů.

4.5 Možnost předkládat připomínky a jiné podklady

Právní úprava VB v zásadě neobsahuje žádná omezení s ohledem na možnost veřejnosti předkládat připomínky a podklady, které veřejnost považuje za relevantní. Příslušné úřady jsou pak povinny přijmout vše, co veřejnost považuje za relevantní, a předvídaným způsobem se s tím vypořádat.

Jiná situace je v ČR, a to opět zejména s ohledem na správní řízení. Pomineme-li již vícekrát připomínaný omezený okruh účastníků těchto řízení, který se odráží na naplňování veškerých rozebíraných požadavků, i samotní účastníci mohou být omezováni na tom, co mohou v rámci řízení namítat. Příkladem je územní a stavební řízení, v rámci kterého mohou účastníci odlišní od žadatele uplatňovat námítky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčeno jejich právo nebo zájem, který v řízení hájí.⁷⁸ Oprávnění předkládat připomínky je tak v ČR na rozdíl od VB podstatně a dle názoru autorky bezdůvodně omezováno.

⁷⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 89 odst. 4 a §114 odst. 1.

4.6 Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Povinnost vzít v úvahu výsledky účasti veřejnosti je ve VB zakotvena v zásadě ve veškerých výše rozebíraných řízeních a jiných postupech. S ohledem na některé z nich se právní úprava omezuje pouze na zakotvení tohoto cíle. Příkladem může být právní úprava regulující environmentální povolování (IPPC), která ovšem zároveň příslušným orgánům ukládá připravit a zveřejnit prohlášení o účasti veřejnosti zakotvující konkrétní postupy prováděné daným úřadem k naplnění jeho povinností a lze tak předpokládat, že tato prohlášení budou obsahovat i konkrétní povinnosti s ohledem na zohlednění výsledků konzultací. V jiných případech právní úprava VB výslovně předpokládá zpracování zpráv o proběhlých konzultacích včetně informací o tom, jak byly připomínky veřejnosti zohledněny. Samostatným institutem jsou pak referenda pořádaná ohledně plánu sousedství a sousedského rozvojového příkazu, kdy po proběhlých konzultacích, ke kterým je vydáváno prohlášení o zpracování připomínek, veřejnost rozhoduje o přijetí samotného plánu či záměru.

Česká právní úprava rovněž s ohledem na jednotlivá řízení počítající se zapojením veřejnosti obvykle výslovně zakotvuje požadavek, aby byly při rozhodování vzaty v úvahu výstupy konzultací⁷⁹ a aby byl uveden způsob, jak byly vypořádány.⁸⁰ Možnost o určitém plánu či záměru rozhodnout samostatně naopak veřejnosti nepříznává. Toto by tedy potencionálně rovněž mohlo být zdrojem inspirace pro českého zákonodárce. Autorka je nicméně názoru, že stávající instituty účasti veřejnosti zakotvené do tradičních rozhodovacích procesů trpí v ČR takovými nedostatky, že je namísto nejdříve se zabývat těmito. Až bude zajištěna skutečně efektivní účast veřejnosti v rámci běžných postupů, bude možné se zabývat tím, zda nezakotvit další zcela nové formy účasti jako nadstavbu postupů základních.

4.7 Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění

Oznámení o vydání rozhodnutí včetně informace o tom, kde je možné se s ním seznámit, případně jeho přímé zveřejnění v registrech či jiná forma poskytnutí, je opět běžnou povinností zakotvovanou právním řádem VB.

Obdobně tomu je i v případě českého právního řádu, ač zde právní úprava opět naráží na to, komu je přiznáno postavení dotčené veřejnosti, resp. účastníka řízení. Od toho se následně odvíjí i to, kdo je o rozhodnutí informován a zvolená forma oznámení. O vydaných správních rozhodnutích tak jsou, vyjma řízení s vel-

⁷⁹ Například: posuzování EIA: zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, § 7 odst. 3, písm. c) a § 9a odst. 1, územní plán: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 51 odst. 1 a § 53 odst. 1.

⁸⁰ Například: EIA: zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, příloha VI, část II. bod 5, územní plán: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 53 odst. 1, územní rozhodnutí: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 92.

kým počtem účastníků nebo řízení, u kterých speciální předpisy stanoví jinak,⁸¹ informování pouze účastníci těchto řízení.

4.8 Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.

Právní úprava jednotlivých rozhodovacích procesů včetně možnosti veřejnosti se jich účastnit se ve VB značně liší. Příslušné právní předpisy vždy stanovují základní právní rámec. Zatímco s ohledem na některá řízení (např. řízení o povolování stavebních záměrů) pak navazuje i podrobnější zakotvení participačních postupů, v jiných případech je stanovení jejich přesné podoby ponecháno již na samotné rozhodující úřady (např. environmentální povolování). Z odborné literatury přitom vyplývá, že toto nemusí vždy plně odpovídat požadavkům na účast veřejnosti.⁸² Právní úprava nicméně v případech, kdy ponechává příslušným úřadům větší prostor k stanovení svých konzultačních postupů, obvykle těmto ukládá i povinnost přijmout vlastní dokument zakotvující tyto participační postupy.⁸³ Vždy se proto jedná o předem dané postupy, které tak jsou pro veřejnost předvídatelné. Rozdílnost jednotlivých participačních procesů, a to i s ohledem na stejná řízení prováděné jinými orgány na základě jejich vlastních participačních pravidel, nicméně logicky vede ke složitosti systému a tím i k riziku zhoršené orientace v systému příslušníky veřejnosti.

Příležitosti k získání informace o tom, že probíhá rozhodování, a o možnosti se zapojit jsou obecně široké. V zásadě vždy dochází k zveřejnění na internetu a o rozhodování má tak možnost se dozvědět kdokoliv. Rozdílný přístup je volen s ohledem na osoby, které mohou být plánem či záměrem dotčeny, když vůči těmto je nad rámec zveřejnění na internetu přístupováno k dalším formám zveřejnění k zvýšení šance, že se k nim informace skutečně dostane. V tomto nicméně nelze spatřovat nespravedlnost systému, když je pochopitelné a vhodné, aby se na rozhodování podílely zejména osoby, které jím mohou být nejvíce dotčeny.

Možnost podat připomínky je ve většině řízení poskytnuta všem. Rovněž nedochází k omezení věcného rozsahu připomínek. Vymezení osob, které bývají speciálně vyzoumívány a konzultovány, se s ohledem na jednotlivé participační postupy liší. I stanovení okruhu těchto osob přitom bývá mnohdy ponecháno na uvážení příslušného úřadu a může mu tak být pouze obecně uloženo, aby vyzouměl a konzultoval osoby, o kterých se tento úřad domnívá, že mohou být rozhodováním dotčeny. Tímto je rozhodujícím úřadům v některých případech dána

⁸¹ Např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 13 odst. 9, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, § 9b.

⁸² KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty: *Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes*, *Journal of Environmental Law*, 23/2011.

⁸³ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

široká možnost vlastního uvážení a potencionálně i libovůle. Na druhou stranu je ovšem třeba mít na paměti, že se obvykle jedná o vyrozumívání nad rámec zveřejnění na webových stránkách adresovaného všem.

S ohledem na výše uvedené je autorka názoru, že požadavek na transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti je ve VB v zásadě naplněn.

I právní řád ČR poskytuje jasný a předem daný rámec účasti veřejnosti. Roztříštěnost právní úpravy, ač i v ČR značně vysoká, je v porovnání s VB nižší. Pro všechny rozhodující úřady pak platí stejná pravidla a participační postupy proto jsou, alespoň z tohoto hlediska, jednodušší na orientaci. Přesné vymezení pravidel účasti veřejnosti ovšem bývá v rámci ČR mnohdy spíše využíváno k stanovení limitů účasti, nežli její podpoře.⁸⁴ Rovněž nebývá koncipováno jako zákonné minimum, na které by pak rozhodující orgány navazovaly dle vlastního uvážení konkrétního případu, ale jako to jediné, čím je účast veřejnosti zajišťována.

Česká právní úprava dle názoru autorky neumožňuje všem, kteří by mohli být rozhodovacími procesy významnými z hlediska životního prostředí dotčeni, či na nich mít zájem, se takového rozhodování účastnit, nebo se o nich alespoň dozvědět dříve, než dojde k vydání a realizaci rozhodnutí. Vývoj právní úpravy, a to zejména s ohledem na stavební řízení, dle názoru autorky navíc vykazuje jasný trend preference zájmů stavebníků na úkor jiných nositelů zájmů, které mohou být v rámci řízení dotčeny. Toto se samozřejmě negativně odráží i na dosažení kritéria *spravedlivého rámce účasti veřejnosti* v ČR.

4.9 Přístup k účasti veřejnosti

Jak vyplývá z výše uvedeného, ačkoliv právní úprava účasti veřejnosti ve VB rozhodně není bez vad a v některých případech může dojít i k vyloučení veřejnosti z rozhodování, a to paradoxně v procesech nejužejí spjatých s ochranou životního prostředí, stále je možné dojít k obecnému závěru, že možnosti veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů jsou ve VB vysoké, a to nejenom v řízeních vztahujících se k životnímu prostředí.

Množství řízení, kterých se může veřejnost ve VB účastnit, ovšem na druhou stranu zvyšuje riziko zahlcení veřejnosti a vzniku tzv. „únavy z konzultací“ (*consultation fatigue*). Tomu bezesporu přispívá i složitost celého systému a v neposlední řadě i pochyby veřejnosti, zda na jejich připomínky bude skutečně brán zřetel.⁸⁵

⁸⁴ Viz omezení okruhu námitek účastníků územního a stavebního řízení rozebírané v části 4.5.

⁸⁵ POTTER, Dominic: *Public Participation in the UK, Lessons from the UK experience*, Background paper for a SIGMA workshop on consultation, 2008, str. 4.

Penny Norton a Martin Hughes k tomuto uvádí: „Mnohost prostředků, prostřednictvím kterých je možno se vyjádřit, a zvyšující se pravděpodobnost, že bude nasloucháno, nemusí nutně vést k zvýšení množství těch, kteří přispívají k diskusi ve věcech jako je plánování. Naopak, naše rušné životy nám nyní poskytují tolik možností k předložení názoru na koupi, komentování ve Facebookové skupině nebo doplnění úředního výzkumu, že můžeme být zaplaveni žádostmi o vyjádření a trpět tím, co se stalo známým pod pojmem únava z konzultací. Únava z konzultací může být způsobena také lokální autoritou vedoucí nebo umožňující mnohonásobné konzultace na určitém místě, nebo vyhledáváním přílišného zapojení v komplexních a těžko uchopitelných plánovacích otázkách při přípravě například územního plánu. Při zahlcení přílišným množstvím žádostí o zpětnou vazbu, se většina lidí rozhodne odpovídat organizaci, ke které má nejsilnější vztah, nebo se zapojit ve věci, ke které má silný postoj. V důsledku toho u lidí, kteří nemají zvláštní vztah ke společnosti navrhující určitý záměr v jejich okolí či nemají silný názor na to, zda bude zrealizován, či nikoliv, je menší pravděpodobnost, že se zapojí do debaty s developerem, než by tomu bylo dříve. Tato skupina bývá, poněkud optimisticky, nazývána jako „mlčící většina“. Jednotlivci se rovněž obvykle zdráhají k zapojení do plánovacích diskuzí, pokud mají pocit, že jejich zapojení pravděpodobně nic nezmění, zřejmě proto, že se dříve zapojili do konzultace o jiné plánovací otázce a domnívají se, že jejich zapojení mělo pouze malý dopad.“⁸⁶

Zatímco nejpalcivějším tématem právní úpravy ČR se zdá být omezený okruh osob, kterým je umožněno účastnit se rozhodovacích procesů, velkým tématem VB je samotná metodika rozhodovacích procesů. Jak bylo uvedeno výše, právní úprava VB umožňuje veřejnosti účastnit se celé řady řízení.⁸⁷ To ovšem paradoxně může mít při nezvolení správné metodiky rovněž negativní dopad na efektivní účast veřejnosti. Jak uvádí skupina autorů Edward Ochieng, Andrew Price a David Moore, špatnou konzultací není jen nedostatečná konzultace, ale i přílišná konzultace.⁸⁸

Velké množství řízení, kterých se ve VB může veřejnost účastnit, spolu s výše zmiňovanou různorodostí jednotlivých konzultačních procesů vytváří pro běžného občana labyrint konzultačních procesů, ve kterém může být složité se zorientovat. To může ve svém důsledku vést k odrazení veřejnosti od účasti na rozhodovacím procesu.⁸⁹ Odborná literatura VB se tak spíše než na zmapování řízení,

⁸⁶ NORTON, Penny, HUGHES Martin: *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*: Routledge, 2017, 1. vydání, str. 41-42.

⁸⁷ Ač se v některých případech zdá být důraz kladen spíše na řízení o umístění stavebních záměrů obecně, nežli na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí.

⁸⁸ OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David: *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*: Palgrave, 2017, 1. vydání, s. 139.

⁸⁹ POTTER, Dominic: *Public Participation in the UK, Lessons from the UK experience*, Background paper for a SIGMA workshop on consultation, 2008, str. 5.

kterých je možné se účastnit, zaměřuje na samotné procesy a zajištění toho, aby zapojení veřejnosti bylo co nejefektivnější, mělo reálný pozitivní dopad na výsledek rozhodovacího procesu, veřejnost byla maximálně motivována k účasti a aby bylo minimalizováno riziko vzniku únavy z konzultací.⁹⁰

Jak je patrné z výše uvedeného, situace ve VB a ČR se podstatně liší. Zatímco v ČR převládá, nutno říci, že doposud zcela nepodložený, strach z toho, že posílení účasti veřejnosti povede k zpomalení procesů a blokování důležitých záměrů,⁹¹ VB se potýká s otázkou, jak zapojení veřejnosti podpořit, přičemž jedním z paradoxních opatření se zdá být nezapojování veřejnosti v zásadě do jakéhokoliv rozhodování, ale pečlivý výběr těch rozhodovacích procesů, na kterých může mít veřejnost skutečně zájem, aby se tato řízení v záplavě jiných řízení neztratila.

ČR dle názoru autorky rozhodně není v situaci, aby se takových vedlejších dopadů a zahlcení veřejnosti záplavou participačních procesů obávala. Je nicméně určitě vhodné si uvědomit, že vedle samotného okruhu participačních procesů je potřeba věnovat pozornost i jejich průběhu, což je otázka, které dle názoru autorky aktuálně není v ČR věnována dostatečná pozornost, a to zřejmě právě z důvodu, že veřejnost ČR je stále nucena vybojovávat si „jestli vůbec“ bude zapojena, nikoliv „jak“.

5. Závěr

VB je zemí se silně zakořeněnou tradicí účasti veřejnosti. Institut účasti veřejnosti se v právním řádu VB uplatňoval ještě před přistoupením VB k AÚ a vstupem do EU, a to zejména v oblasti územního plánování. Právě přistoupení k AÚ a vstup do EU ovšem byly významné z hlediska řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí, která byla po dlouhou dobu považována za příliš technická a odborná pro zapojení veřejnosti.

V současné době je veřejnosti umožněno zapojit se do většiny řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí a uplatnit k nim své připomínky. Přesto je ovšem nadále možné identifikovat i řízení, na kterých veřejnosti účast umožněna není, a to paradoxně s ohledem na řízení s nejužším vztahem k životnímu prostředí.

Úprava jednotlivých řízení a toho, jak se na nich veřejnost může účastnit, je obsažena v celé řadě právních předpisů. Konkrétní podoba postupů pak bývá často ponechána na jednotlivých úřadech, které mají samy vyhodnotit nejlepší způsob zapojení dotčené veřejnosti. Toto vede k vysoké variabilitě řízení a tím i složitosti

⁹⁰ OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David: *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*; Palgrave, 2017, 1. vydání, s. 139.

⁹¹ 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. 8.

systému, což může podstatně zhoršovat orientaci adresátů. Rovněž vzniká riziko libovůle na straně rozhodujících úřadů.

Význačným rysem rozhodovacích procesů je jejich otevřenost široké veřejnosti. Informace v zásadě o veškerých řízeních jsou přístupné ve veřejných elektronických registrech či jiných informačních systémech dostupných na dálku a v zásadě každý se tak může s připravovaným záměrem či plánem seznámit a podat k němu připomínky, se kterými jsou příslušné orgány následně povinny se vypořádat.

Dalším podstatným rysem je již výše zmiňované ponechání významného prostoru rozhodujícím orgánům k uvážení, jakým konkrétním způsobem participační postup vést, kdo může být rozhodnutím dotčen a jak nejlépe dostat informaci o vedení rozhodovacího postupu do povědomí těchto osob. Pro tyto účely je ve VB věnována velká pozornost metodikám vedení participačních postupů, které mají zajistit, že participační postupy budou vedeny způsobem, aby byly způsobilé dosáhnout benefitů spojených s účastí veřejnosti a pokud možno co nejvíce motivovaly dotčené osoby k zapojení.

Výše uvedené se podstatně liší od přístupu, na který jsme zvyklí v ČR, kde se nadále nepodařilo překonat pojetí účasti veřejnosti jako něčeho, co nedůvodně blokuje výstavbu a podstatně zpomaluje rozhodovací procesy. Zatímco ve VB je tak jedním z velkých témat překonání tzv. únavy z konzultací, v ČR nadále přetrvává tendence k limitaci zapojení veřejnosti.

Prostor pro volné uvážení příslušných úřadů, otevřenost rozhodovacích procesů a snaha o motivaci co nejširší veřejnosti k zapojení, namísto její limitace ze strachu z přetížení úřadů, jako typické znaky právní úpravy VB, jsou tak v českém kontextu bohužel zatím jen těžko představitelné. To ovšem neznamená, že by pro ČR nemohly být inspirací a zdrojem poznání.

Za jeden ze základních poznatků z právní úpravy VB autorka považuje zjištění, že umožnění podávání připomínek všem bez osobního či věcného omezení, nevede, alespoň ve VB, k zahlcení rozhodujících orgánů. Tyto se naopak snaží veřejnost dále motivovat k širšímu zapojení. Je tak namístě zvážit, zda by nebylo možné (ideálně za podpory a na základě výsledků patričních studií) zahodit výše zmiňovaný strach, že zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů povede k jejich neúměrnému prodlužování, a poskytnout české veřejnosti s ohledem na všechna řízení významná z hlediska životního prostředí stejné možnosti, jako má veřejnost ve VB, a to alespoň ve formě konzultativní účasti.

Zkušenost VB dále ukazuje, že zpřístupnění žádostí a související dokumentace všem osobám nevede k systematickému zneužívání tohoto k zásahům do soukromí, ani autorských práv. I toto by tak mohlo být zdrojem inspirace pro ČR. Zpřístupnění by se přitom nemuselo týkat všech dokumentů, jak je tomu ve VB,

ovšem v českém kontextu se zdá být jen těžko představitelné. Pro účely účasti veřejnosti by stačilo s ohledem na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí zveřejnit žádost, základní dokumentaci a stanoviska dotčených orgánů, u kterých dle názoru autorky neexistuje rozumný důvod k zneprůstřednění.

Výše uvedené lze, alespoň prozatím, omezit na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí, tedy zejména řízení dle veškerých složkových zákonů a dále zákonů, na základě kterých dochází k povolování záměrů s potencionálně největším dopadem na životní prostředí, včetně zákona stavebního.

Autorka si je vědoma toho, že vše výše uvedené představuje v českém kontextu velmi ambiciózní plány, které by si vyžádaly hlubší analýzu a které jdou v mnohém proti dlouho zažitým pořádkům typickým pro právní řád ČR. Je ovšem otázkou, zda nenastal čas stávající přístup přehodnotit a posunout se zas o kus dál směrem k otevřenosti.

Institut, který autorka rovněž považuje za velice zajímavý, a jehož zavádění do českého právního řádu by mohlo být méně „bolestivé“, je institut povinných předaplikačních konzultací. Vedle benefitu spočívajícího ve zvýšení šance, že v záměru či plánu bude zohledněno více přítomných zájmů, že bude vystavěno na lepší znalosti konkrétní situace, a zvýšení šance širší akceptace veřejnosti, autorka vnímá možný přínos tohoto institutu zejména v tom, že namísto atmosféry „boje“, kdy připomínka či námitka podaná k žádosti bývá spíše vnímána žadatelem negativně, předaplikační konzultace by mohly navodit atmosféru spolupráce a být možná prvním krokem ke změně vnímání celého institutu účasti veřejnosti.

Vnímání institutu účasti veřejnosti v ČR přitom autorka aktuálně chápe jako největší překážku posunu právní úpravy ČR směrem k efektivní účasti veřejnosti. Právní úprava je taková, jaká je její společnost. Nebo je to naopak a společnost je svojí právní úpravou předurčena? K řešení této spíše filosofické otázky se autorka necítí mít náležitou kvalifikaci. Jedno je ovšem jisté, pokud se nezmění vnímání účasti veřejnosti v české společnosti a tato nepřestane být prezentována jako nástroj zneužívaný ekologickými aktivisty k bojkotu průmyslového rozvoje a zpomalování stavebních řízení, nemůžeme očekávat, že právní úprava v ČR učiní velké pokroky směrem k zajištění efektivní účasti veřejnosti. Samotný přístup k institutu účasti veřejnosti je přitom hlavní oblastí, kterou by se ČR dle názoru autorky mohla ve VB inspirovat.

Autor:

Mgr. Lenka Hlaváčová

je doktorandkou katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy

Seznam literatury:

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

BANNER Charlie: *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*: Hard Publishing Ltd, 2015, 1. vydání.

BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald, PEDERSEN, Ole, LEES, Emma, STOKE Elen: *Environmental law*, Oxford: Oxford University Press, 2013, 8. vydání.

JONES Carys, BAKER Mark, CARTER Jeremy, JAY Stephen, WOOD Michael, SHORT Christopher: *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*: Earthscan, London, 2005, 1. vydání.

KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK Kirsty: *Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes*, Journal of Environmental Law, 23/2011.

NORTON, Penny, HUGHES Martin: *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*: Routledge, 2017, 1. vydání.

OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David: *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*: Palgrave, 2017, 1. vydání.

POTTER, Dominic: *Public Participation in the UK, Lessons from the UK experience*, Background paper for a SIGMA workshop on consultation, 2008.

SCOTFORD Eloise, ROBINSON Jonathan: *UK Environmental Legislation and Its Administration in 2013 – Achievements, Challenges and Prospects*, Journal of Environmental Law, 3/2013.

SHAPELY, Peter: *Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976*, Planning Perspectives, 26-1/2011.

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.

STANTON John: *The Big Society and Community Development: Neighbourhood Planning under the Localism Act*, Environmental Law Review, 16, 4/2014.

WOLF, Susan, STANLEY, Neil: *Wolf and Stanley on Environmental law*, Abingdon: Routledge, 2013, 6. vydání.

BERNARD, Michal, JELÍNKOVÁ, Barbora, ORCÍGR, Václav: *Dlouhé povolování výstavby v Česku: data, praxe a nová legislativa* [online]. Arnika [cit. 28. 3. 2020], dostupné zde: https://arnika.org/dlouhepovolovanivystavbyvceskudatapraxeano-vailegislativa5?utm_source=newsletter_1028&utm_medium=email&utm_campaign=vychazi-analyza-o-dlouhem-povolovani-vystavby-v-cesku.

Consultation principles: guidance [online]. Cabinet Office [cit. 28. 10. 2019], dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

CHWALISZ, Claudia: *Citizen engagement in politics and policymaking: Lessons from the UK* [online]. Populus [cit. 1. 3. 2020], dostupné zde: <http://www.populus.co.uk/wpcontent/uploads/2017/07/Citizen-Engagement-Report-002.pdf>, str. 10.

Plain English guide to the Planning System 2015 [online]. Department for Communities and Local Government [cit. 24.11. 2019], dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system>.

Government response to the draft revised National Planning Policy Framework consultation, A summary of consultation responses and the Government's view on the way forward [online]. Department for Communities and Local Government [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728498/180724_NPPF_Gov_response.pdf.

Environmental permits: when and how we consult [online]. Environment Agency [cit. 1. 3. 2020], dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/environmentalpermitswhenandhowweconsult/environmental-permits-when-and-how-we-consult>.

The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition) [online]. Evropská hospodářská komise OSN [cit. 15. 3. 2020], dostupné zde: https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html.

The English Planning System: An overview 2016 [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland [cit. 24. 11. 2019], dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

Ensuring Effective Regulation in the EU: Report with Evidence; 9th Report of Session 200506 [online]. House of Lords [cit. 1. 3. 2020], dostupné zde: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/33/33.pdf>.

Special Report – the State of Environmental Impact Assessment Practice in the UK [online]. The Institute of Environmental Management & Assessment

[cit. 10. 11. 2019], dostupné zde: <https://www.iema.net/assets/uploads/Special%20Reports/iema20special20report20web.pdf>.

Guidance: Neighbourhood planning [online]. Ministry of Housing, Communities & Local Government [cit. 29. 2. 2020], dostupné zde: <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2>.

Guidance - Before submitting an application [online]. Ministry of Housing, Communities & Local Government [cit. 28. 10. 2019], dostupné zde: <https://www.gov.uk/guidance/before-submitting-an-application>.

Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. [online] Ústavní soud ČR [cit. 16. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf.

Your guide to the Development Application process, Small housing development [online]. NSW Department of Planning, Industry and Environment [cit. 1. 3. 2020], dostupné zde: <https://www.planning.nsw.gov.au/Assess-and-Regulate/Development-Assessment/Your-guide-to-the-DA-process>.

REID, Colin. *Aarhus Convention response shows contrast in enforcing EU and international law* [online]. Brexit and environment [cit. 17. 11. 2019], dostupné zde: <https://www.brexitenvironment.co.uk/2019/04/03/aarhus-convention-eu-and-international-law/>

<https://www2.somersetwestandtaunton.gov.uk/asp/webpages/plan/plapplookup.asp>

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

The Town and Country Planning Act 1990.

Town and Country Planning Act 1990.

The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004.

Planning and Compulsory Purchase Act 2004.

Planning Act 2008.

Localism Act 2011.

The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012.

The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012.

Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015.

Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016.

The Infrastructure Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.

Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Berkeley v Secretary of State For The Environment and Others [2000] UKHL 36.

Morgan v Hinton Organics (Wessex) Ltd [2009] EWCA Civ 107.

Walton v The Scottish Ministers (Scotland) [2012] UKSC 44.

R (Evans) v Secretary of State CLG [2013] EWCA Civ 38.

Klíčová slova:

Účast veřejnosti, Velká Británie, environmentální rozhodování

Abstract:

Great Britain is a country with a long tradition of public participation in decision-making, and that not only in the environmental matters. The public has broad possibilities of involvement in essentially all environmental protection proceedings. However, the legislation is contained in a number of legal provisions establishing different participatory procedures for different procedures, which makes it difficult to orientate. The aim of the article is by analyzing the legal regulations of selected proceedings important for environmental protection to identify the basic principles common to all, or at least most of these proceedings, and to find out whether they could be a source of inspiration for the Czech legislation.

Key words:

Public Participation, Great Britain, Environmental decision making

ZAJIŠŤOVÁNÍ KOMPENZAČNÍCH OPATŘENÍ U ZÁMĚRŮ S NEGATIVNÍM VLIVEM NA LOKALITU SOUSTAVY NATURA 2000

Mgr. Richard Galis

Úvod

K 1. lednu 2018 nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., který, ač se jednalo především o novelu stavebního zákona, v několika ohledech zásadně zasáhl i do zákona o ochraně přírody a krajiny.¹ Vedle již poměrně široce diskutovaného omezení účastenství environmentálních spolků ve správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny² či zavedení závazných stanovisek na místo některých správních rozhodnutí,³ přinesl tento zákon rovněž změny v oblasti tzv. naturového posuzování vlivů, neboli posuzování vlivů záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (soustavu Natura 2000). Zmíněná novela se konkrétně dotkla především § 45i odst. 9 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, které upravují ukládání tzv. kompenzačních opatření u záměrů s významnými negativními vlivy na tato území. Namísto dřívější úpravy, která schválení⁴ záměru podmiňovala uložením a zajištěním kompenzačních opatření,⁵ nyní postačuje pouze jejich uložení, zatímco povinnost zajištění byla odsunuta až na dobu před realizací záměru (a to nikoliv bezvýjimečně). Nově je také v § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny definováno, co se zajištěním kompenzačních opatření rozumí, včetně alternativy v podobě tzv. fikce zajištění. Následující text se blíže zaměří na to, jak si některé z těchto změn stojí ve světle unijního práva, které tvoří základ české právní úpravy.

Povaha a funkce kompenzačních opatření

Ustanovení § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny představují transpozici č. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.⁶ Upravují tzv. naturové posuzování vlivů, což, jak je zřejmé z § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pro-

¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., nebude-li v textu uvedeno jinak (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

² Srov. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³ Viz § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴ Zákon o ochraně přírody a krajiny na rozdíl od zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), terminologicky nerozlišuje mezi *povolováním* (u záměrů) a *schvalováním* [u koncepcí, viz např. § 3 písm. m) a § 10g odst. 4 tohoto zákona]. V dalším textu budou oba pojmy používány zaměnitelně.

⁵ Viz § 45i odst. 9 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017.

⁶ Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice o stanovištích“).

ces, v němž mají být vyhodnoceny důsledky (vlivy) záměrů a koncepcí na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, tj. území, která vytváří soustavu Natura 2000.⁷ Byť z procesního hlediska sdílí řadu podobností s „obecným“ posuzováním vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je nutno oba postupy od sebe odlišovat. Naturové posuzování vlivů není – s ohledem na svůj předmět, tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti – tzv. průřezovým (horizontálním) nástrojem ochrany životního prostředí, nýbrž především prostředkem ochrany biodiverzity.⁸ Druhý rozdíl spočívá v účelu obou procesů. Zatímco posuzování vlivů na životní prostředí slouží zejména k získání odborného podkladu k vydání rozhodnutí v navazujících řízeních a vydání pozitivního či negativního závazného stanoviska EIA⁹ je tak v zásadě závislé na správním uvážení příslušného úřadu, požadavky směrnice o stanovištích jsou striktnější. Je-li totiž v rámci naturového posuzování zjištěn negativní vliv záměru či koncepce na celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, nemohou být takový záměr či koncepce povoleny.¹⁰

Výjimku z posledně uvedené zásady obsahuje č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Právě zde vstupují do hry kompenzační opatření, neboť jejich zajištění představuje jeden ze tří (vedle existence naléhavého důvodu převažujícího veřejného zájmu a neexistence alternativního řešení) požadavků, kterými je podmíněno uskutečnění plánu či projektu¹¹ i přes jeho negativní vlivy na celistvost dané lokality soustavy Natura 2000. Zajišťování kompenzačních opatření tedy vlastně není *stricto sensu* součástí vlastního procesu naturového posuzování, neboť úvahy o jejich případném zajištění jsou na místě až v okamžiku, kdy již posouzení řádně proběhlo a je znám jeho výsledek. Pro povahu případných kompenzačních opat-

⁷ Srov. § 3 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro úplnost lze dodat, že naturové posuzování nezahrnuje jen oblasti, které jsou součástí soustavy Natura 2000, neboť se týká i všech evropsky významných lokalit ve smyslu § 3 písm. q) zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy i těch, které dosud nebyly vyhlášeny a jsou pouze zařazeny v národním nebo evropském seznamu, popř. jsou spornými lokalitami.

⁸ K tomu srov. č. 2 odst. 1 směrnice o stanovištích, podle kterého je cílem této směrnice přispět k zajištění biologické rozmanitosti na evropském území členských států. Ostatně z toho důvodu je naturové posuzování upraveno v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

⁹ Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 9a zákona o posuzování vlivů.

¹⁰ Viz č. 6 odst. 3 věta druhá směrnice o stanovištích a § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Srov. též body 230 a 231 rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“) ze dne 13. 12. 2007, *Komise v. Irsko*, C-418/04 a např. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 45i.

¹¹ Unijní právo používá pojem „plán“ namísto „koncepce“ a „projekt“ namísto „záměr“, jde však o totéž.

ření je totiž určující právě přesná znalost účinků záměru (koncepce) na dotčenou lokalitu.¹²

Z výše uvedeného je zřejmé, že kompenzační opatření ve smyslu § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny představují značně specifický institut. Především je nelze směřovat s opatřeními ke kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů.¹³ Jejich uložení totiž jednak není podmínkou pro povolení takového záměru (byť by absence mohla teoreticky vést k vydání negativního závazného stanoviska) a jednak jsou tato opatření součástí dokumentace EIA, tj. záměru samého. Nejsou ukládána *ex post* zvláštním rozhodnutím, nýbrž je o nich rozhodováno současně s povolením záměru a i z časového hlediska by jejich provedení zpravidla mělo splývat s realizací projektu samotného.

Judikatura Soudního dvora dále striktně rozlišuje mezi tzv. mitigačními (zmírňujícími) opatřeními na straně jedné a kompenzačními opatřeními na straně druhé.¹⁴ Mitigační opatření mají za cíl „zabránit škodlivým účinkům navrhovaného projektu na dotčenou lokalitu nebo je zmírnit“,¹⁵ přičemž jsou (obdobně jako kompenzační opatření podle zákona o posuzování vlivů) nedílnou součástí záměru jako takového.¹⁶ Naproti tomu účelem kompenzačních opatření je nepříznivé účinky záměru na soustavu Natura 2000 teprve následně vyrovnat (kompenzovat).¹⁷ S odlišnou funkcí obou typů opatření se pojí i významný praktický rozdíl. Spočívá v tom, zda je či není přípustné k tomu kterému opatření přihlížet již v rámci odpovídajícího posouzení záměru ve smyslu č. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Je-li totiž prostřednictvím mitigačních opatření vyloučen nepříznivý účinek záměru na celistvost příslušné lokality, lze jej schválit, aniž by bylo nutno naplnit výše zmíněné podmínky podle č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích (tj. včetně zajištění kompenzačních opatření).¹⁸ To v případě kompenzačních opatření neplatí, neboť ze své povahy nemohou zaručit, že záměr nebude mít nepříznivé účinky na celistvost lokality.

¹² Srov. např. z nedávné judikatury body 189 až 191 rozsudku SDEU ze dne 17. 4. 2018, *Komise v. Polsko (Bělověžský prales)*, C-441/17.

¹³ Srov. část D bod 4 přílohy č. 3 (náležitosti oznámení), část D bod IV. přílohy č. 4 (náležitosti dokumentace), bod IV. přílohy č. 5 (náležitosti posudku) a část I. bod 8 přílohy č. 6 (náležitosti stanoviska) k zákonu o posuzování vlivů.

¹⁴ Byť Soudní dvůr vždy dodává, že směrnice o stanovištích takovou kategorii výslovně neobsahuje, neboť hovoří pouze o ochranných opatřeních (č. 6 odst. 1), preventivních opatřeních (č. 6 odst. 2) a právě kompenzačních opatřeních (čl. 6 odst. 4). Srov. body 33 a 57 rozsudku ze dne 21. 7. 2016, *Orleans a další*, C-387/15 a C-388/15.

¹⁵ Viz bod 26 rozsudku SDEU ze dne 12. 4. 2018, *People Over Wind a Sweetman*, C-323/17.

¹⁶ Viz bod 28 rozsudku SDEU ze dne 15. 5. 2014, *Briels a další*, C-521/12 a zejm. bod 50 stanoviska generální advokátky E. Sharpston ze dne 27. 2. 2014 v téže věci.

¹⁷ Srov. body 29 a 31 téhož rozsudku.

¹⁸ Lze dodat, že podle judikatury SDEU však není možné brát mitigační opatření v potaz již ve fázi předběžného šetření (*screeningu*), tj. při zkoumání zda existuje pravděpodobnost, že koncepce nebo

Změny v české právní úpravě zajišťování kompenzačních opatření

Česká právní úprava kompenzačních opatření v oblasti naturového posuzování vlivů je z podstatné části obsažena v § 45i odst. 9 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odstavec 9 je veskrze hmotněprávního charakteru, neboť v návaznosti na č. 6 odst. 4 větu první směrnice o stanovištích stanoví základní podmínky, za kterých lze schválit záměr nebo koncepci s negativními vlivy na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí lokality. Těmito podmínkami před novelou zákonem č. 225/2017 Sb. bylo: (1) shledání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, (2) neexistence variantního řešení bez negativního vlivu a (3) uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Ustanovení § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny se spíše týká procesních aspektů. Zakotvuje zejména příslušnost orgánu ochrany přírody¹⁹ ke stanovení kompenzačních opatření, a že se tak děje zvláštním rozhodnutím. Uložení a zajištění kompenzačních opatření bylo do 31. 12. 2017 důvodem pro přerušení schvalovacího řízení.

S účinností od 1. 1. 2018 došlo ke změnám jak v hmotněprávní, tak procesní rovině. Tou asi nejpodstatnější je, že podle nového znění odstavce 9 již podmínkou pro schválení záměru není zajištění kompenzačních opatření, nýbrž pouze jejich uložení. V návaznosti na to odstavec 11 stanoví, že uložena kompenzační opatření musí být zajištěna (až) před realizací záměru. Nově také definuje, že opatření jsou zajištěna, pokud jsou funkční a zavádí fikci, že opatření se rovněž považují za zajištěna, „[n]elze-li očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době [a] pokud existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční a celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna.“²⁰ Zda jsou kompenzační opatření zajištěna, nyní potvrzuje vyjádřením orgán ochrany přírody, který o jejich uložení rozhodl. Zajištění kompenzačních opatření již také není důvodem pro přerušení schvalovacího řízení (což je logické, neboť záměr v té době už může být povolen), nýbrž je rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření důvodem pro odklad vykonatelnosti povolovacího rozhodnutí, a to až do doby vydání potvrzujícího vyjádření orgánu ochrany přírody.²¹

záměr bude mít na dotčenou lokalitu významný vliv. Viz rozsudek ze dne 12. 4. 2018, *People Over Wind a Sweetman*, C-323/17.

¹⁹ Tedy nikoliv příslušný úřad podle zákona o posuzování vlivů, který provádí samotné posouzení záměru nebo koncepce.

²⁰ O právní fikci jde proto, že plnohodnotná funkčnost kompenzačních opatření ještě nenastala a přesto se považují za zajištěna.

²¹ Sluší se také zmínit, že další podstatnou změnou, která však zůstává mimo zaměření tohoto textu, je odstranění kritizované (viz STEJSKAL, Vojtěch. *op. cit.*, komentář k § 45i) vázanosti orgánu ochrany přírody závazným stanoviskem EIA ve výběru kompenzačních opatření.

Požadavky směrnice o stanovištích

Jak bylo výše zmíněno, citovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny mají svůj základ v právu EU. Je tedy třeba si položit otázku, zda č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích vůbec umožňuje, aby zajištění kompenzačních opatření následovalo až po povolení záměru (a případně i v průběhu realizace) a jak novou českou úpravu (zejména fikci zajištění, která je podmíněna hned několika neurčitými právními pojmy) interpretovat ve světle požadavků směrnice. Výchozím bodem pro jejich nalezení je znění č. 6 odst. 4, který stanoví, že „[p]okud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu [...] přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000.“

Z citovaného je na první pohled zřejmé, že samotný text směrnice koncipuje povinnost zajistit kompenzační opatření spíše jako následek, než jako předpoklad pro uskutečnění (a potažmo povolení) záměru s negativními vlivy. Povinnost zajistit kompenzační opatření podle doslovného znění č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích totiž nastává až poté, co již bylo shledáno, že záměr musí být uskutečněn. To je rozdíl oproti ostatním dvěma podmínkám (existence převažujícího veřejného zájmu a neexistence alternativních řešení), u kterých je vcelku jasné, že bez jejich naplnění nemůže členský stát přijmout závěr o nutnosti realizace záměru a měly by tak být splněny ještě předtím.²²

Judikatura Soudního dvora nicméně klade důraz především na systematiku celého č. 6 směrnice o stanovištích. Vychází z toho, že ustanovení č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích jako celek představuje výjimku ze schvalovacího kritéria podle odst. 3 věty druhé tohoto článku.²³ To znamená, že obsahuje podmínky, na jejichž základě může příslušný orgán členského státu projekt povolit.²⁴ Závěr, že mezi tyto podmínky spadá i zajištění kompenzačních opatření, přitom lze nepřímou dovést hned z několika rozsudků. Jde především o věci, v nichž se Soudní dvůr zabýval výše zmíněným rozdílem mezi mitigačními a kompenzačními opatřeními. Ve věcech *Briels a další*, *Orleans a další* i *Grace a Sweetman* Soudní dvůr uzavřel, že předmětná opatření nelze považovat za mitigační, ale podotkl, že by mohla být případně kvalifikována jako kompenzační opatření pro účely podmínek č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, na jehož základě může být projekt povolen (SDEU přitom vždy odkázal na svou judikaturu, podle které se jedná o výjimku ze schva-

²² Pokud tedy důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. (viz str. 156 sněmovního tisku č. 927/0) uvádí, že „[v] souladu s dikcí směrnice 92/43/EHS musí být uložena kompenzační opatření zajištěna před realizací záměru“, není tomu tak. Pouze z textu směrnice takový požadavek neplyne.

²³ Srov. např. bod 73 rozsudku SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay*, C-182/10.

²⁴ Srov. např. bod 47 rozsudku SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Sweetman*, C-258/11.

lovacích kritérií).²⁵ V dalším rozsudku ve věci *Aitoloakarnanias* byl Soudní dvůr zase konfrontován s předběžnou otázkou, zda daný záměr²⁶ lze s ohledem na cíl udržitelného rozvoje schválit v režimu č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Soudní dvůr odpověděl kladně, avšak zdůraznil, že ke schválení záměru musí být splněna zejména podmínka zajištění kompenzačních opatření.²⁷

Podle judikatury Soudního dvora je tedy povinnost zajistit kompenzační opatření podmínkou pro povolení záměru. To však, domnívám se, nevylučuje trvání této povinnosti i po povolení a uskutečnění záměru tak, jak plyne z doslovného znění č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Opačný výklad by byl v rozporu s účelem kompenzačních opatření, kterým je zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000.²⁸ Jinak řečeno, kompenzační opatření sice musí být alespoň do nějaké míry zajištěna již před povolením záměru, což ale neznamená, že by poté netrvala povinnost „dotáhnout je až do konce“, tedy řádně uskutečnit, tak aby dosáhla svých účinků.

Nabízí se otázka, v jaké podobě tedy musí členský stát kompenzační opatření zajistit již před povolením záměru. Jde zejména o to, zda je před povolením záměru členský stát povinen kompenzační opatření toliko právně závazným způsobem stanovit (např. uložit rozhodnutím příslušného orgánu), nebo je již fakticky realizovat (např. vytvořit nové stanoviště), či musí dokonce vyčkat, než nastanou jejich (plné) účinky (začnou plnit své ekologické funkce). Na tomto místě je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mají pojmy používané nijním právem zásadně autonomní (vlastní) význam, tj. nezávislý na tom, jak jsou interpretovány v právu členského státu.²⁹ Zajištění kompenzačních opatření ve smyslu § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým se (nyní) rozumí jejich funkčnost (viz výše), proto nelze ztotožňovat s povinností zajistit kompenzační opatření podle č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.

Judikatura Soudního dvora tuto otázku přímo neřeší. Jistou relevanci zde nicméně opět mají rozsudky, které se zabývaly rozlišením kompenzačních a mitigačních opatření, z nichž plyne, že podstatným znakem, který oba typy opatření odlišuje, je mj. skutečnost, že kompenzační opatření vycházejí z předpokladu bu-

²⁵ Srov. body 35 až 39 rozsudku ze dne 15. 5. 2014, *Briels a další*, C-521/12; body 60 až 64 rozsudku ze dne 21. 7. 2016, *Orleans a další*, C-387/15 a C-388/15; a body 55 až 57 rozsudku ze dne 25. 7. 2018, *Grace a Sweetman*, C-164/17.

²⁶ Šlo o změnu přirozeného říčního ekosystému na umělý (resp. člověkem silně pozměněný) říční a jezerní ekosystém, konkrétně odklonění horního toku řeky Achéloos do Thesálie, včetně přehrad, nádrží a dalších vodních děl.

²⁷ Srov. body 134 až 139 rozsudku SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Aitoloakarnanias*, C-43/10.

²⁸ Viz č. 6 odst. 4 věta první *in fine* směrnice o stanovištích.

²⁹ Z poslední doby srov. např. bod 66 rozsudku SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, a tam citovanou judikaturu.

doucích výhod, které v okamžiku posouzení projektu (resp. jeho povolení) *nejsou jisté*. To platí především pro opatření, která spočívají ve vytvoření nového stanoviště, které má nahradit ztrátu plochy a kvality téhož typu stanoviště, jejichž výsledky jsou jen stěží předvídatelné a viditelné teprve později.³⁰ Požadavek zajistit provedení kompenzačních opatření ve smyslu č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích tedy na základě této judikatury evidentně nelze chápat jako stav, kdy opatření již v době povolení projektu plně nahradila jeho (dle výsledku posouzení předpokládané) negativní účinky. Ten totiž v důsledku nejisté povahy kompenzačních opatření vůbec nemusí nastat, případně se může dostavit až v řádu několika (desítek) let. Navíc by se tím stíraly rozdíly mezi mitigačními a kompenzačními opatřeními.

Problémem, kdy mají být kompenzační opatření přijata a v jaké podobě, se zabývala (toliko) generální advokátka Soudního dvora ve věci *Komise v. Rakousko*.³¹ Zde ukládalo rozhodnutí o povolení projektu jako kompenzační opatření ve smyslu č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích mj. zaplacení kompenzační platby, která však nebyla spjata s provedením konkrétních opatření. Podle generální advokátky bylo za této situace provedení kompenzačních opatření nejisté, v důsledku čehož neměl být projekt ani povolen. Jinými slovy je nutné, aby bylo již před povolením projektu dostatečně jisté, že kompenzační opatření budou provedena. Vzhledem k tomu, že součástí povolení předmětného projektu bylo uložení dalších, tentokrát již konkrétních kompenzačních opatření, jejichž zajištění Komise ani generální advokátka nezpochybňovaly, přestože měla být také provedena teprve v budoucnu, lze se domnívat, že dostatečnou jistotu by poskytovalo právě rozhodnutí ukládající povinnost kompenzační opatření provést.

Totéž lze zřejmě dovodit i výkladem čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Při hledání významu slova „zajistit“ je třeba předně vyjít z porovnání různých jazykových verzí tohoto ustanovení.³² Slovenská verze hovoří o tom, že „členský stát přijme všechny kompenzačné opatrenia“. Anglická jazyková verze pak používá slovní spojení *take measures*,³³ francouzská *prendre mesure*³⁴ a německá *ergreifen*

³⁰ Srov. body 49, 52 a 53 rozsudku ze dne 25. 7. 2018, *Grace a Sweetman*, C-164/17.

³¹ Viz body 78 a násl. stanoviska generální advokátky J. Kokott ze dne 27. 10. 2005 ve věci *Komise v. Rakousko*, C-209/04. Soudní dvůr se v rozsudku ze dne 23. 3. 2006 k předmětné problematice nevyjádřil, neboť shledal, že se směrnice o stanovištích na posuzovaný projekt z hlediska časové působnosti neaplikuje.

³² Podle ustálené judikatury SDEU je třeba za účelem jednotného výkladu ustanovení směrnic přihlížet ke znění ostatních jazykových verzí (srov. např. bod 54 rozsudku ze dne 10. 9. 2009, *Eschig*, C-199/08). Žádná z nich ovšem nemá přednostní povahu a v případě rozporů je proto dané ustanovení nutno vykládat podle celkové systematiky a účelu právní úpravy (srov. např. bod 35 rozsudku ze dne 26. 4. 2017, *Popescu*, C-632/15).

³³ „[T]he Member State shall take all compensatory measures [...]“.

³⁴ „[L]’État membre prend toute mesure compensatoire [...]“.

Maßnahmen,³⁵ což jsou v zásadě variace na české přijmout nebo učinit opatření. Pouze jazykový výklad tedy nenabízí zcela jednoznačný závěr: zajistit kompenzační opatření může znamenat jejich přijetí, což lze chápat jako (právně závazné) stanovení, ale i jejich učinění, což by spíše značilo, že mají být (fakticky) provedena. První možnosti nicméně nasvědčuje systematický výklad, konkrétně znění navazujícího č. 6 odst. 4 věty druhé směrnice o stanovištích, která stanoví, že členský stát o „přijatých“ kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.³⁶ To podporuje i podstata a účel kompenzačních opatření. Jejich cílem je totiž teprve *následná* kompenzace negativních účinků projektu na soustavu Natura 2000. Je nelogické, aby byla prováděna ještě předtím, než byl projekt alespoň povolen. Jinak řečeno, není-li (alespoň po právní stránce) jisté, zda vůbec projekt bude moci být realizován, není důvod, aby byla prováděna kompenzace jeho negativních vlivů (byť jsou již známy). Kompenzační opatření mají podle č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích zajistit ochranu celkové soudržnosti soustavy Natura 2000: z časového hlediska by proto mělo být provádění kompenzačních opatření navázáno spíše až na samo uskutečnění projektu, jehož negativní účinky by byly v jednotlivých fázích realizace postupně vyrovnávány.

Lze tak shrnout, že z judikatury Soudního dvora i interpretací č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích je možné maximálně dovodit, že před povolením projektu je povinností členského státu stanovit konkrétní, právně závazná opatření, která jsou nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 (v tomto smyslu je zajistit). Naopak je možné, aby opatření byla provedena až po povolení projektu; totéž platí i pro nástup účinků, tj. kompenzaci negativních vlivů projektu na celkovou soudržnost soustavy. Přesun požadavku na zajištění kompenzačních opatření z podmínek pro povolení záměru mezi podmínky pro realizaci, ke kterému došlo zákonem č. 225/2017 Sb., tedy sám o sobě není v rozporu s unijním právem.

Fikce zajištění

Současná česká právní úprava dále nově specifikuje, kdy jsou kompenzační opatření zajištěná. To je primárně v případech, že jsou funkční. Vedle toho zákon připouští i alternativu v podobě tzv. fikce zajištění, tedy zjednodušeně řečeno stavu, kdy kompenzační opatření ještě nejsou funkční, ale přesto se za zajištěná považují. V důsledku to znamená, že je možné, aby kompenzační opatření byla zajištěná teprve poté, co již bude s realizací záměru započato. Ani tomu výše uve-

³⁵ „[S]o ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen [...]“

³⁶ Z výše zmíněných jazykových verzí zde pouze německá opakuje dvojnásobné sloveso „ergreifen“ („*ergrieffenen Ausgleichsmaßnahmen*“), anglická i francouzská naproti tomu používají „*to adopt*“ („*compensatory measures adopted*“), resp. „*adopter*“ („*mesures compensatoires adoptées*“), tj. česky přijmout.

dené požadavky unijního práva v obecné rovině nebrání – je však stále třeba mít na paměti, že povinnost zajistit kompenzační opatření (ve smyslu směrnice o stanovištích) se nevyčerpává v okamžiku povolení záměru. Pro soulad nové právní úpravy s právem EU je tak rovněž stěžejní, jak budou podmínky fikce aplikovány. Tyto podmínky jsou tři: (1) nelze očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době; (2) existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční a (3) existuje odůvodněná záruka,³⁷ že celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna.

Jak „základní“ případ zajištění kompenzačních opatření, tak fikce pracují s novým pojmem funkčnosti kompenzačních opatření. Jeho význam však není tak jasný, jak by se na první pohled mohlo zdát. Z ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že kompenzačními opatřeními se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Jsou tedy kompenzační opatření funkční až v okamžiku, kdy nastane zachování (zlepšení) předmětů ochrany, resp. je ovlivněná lokalita nahrazena (funkčnost ve smyslu existence účinků opatření), nebo již tehdy, kdy jsou k tomu vytvořeny podmínky (funkčnost v technickém smyslu tzn., opatření byla provedena a fungují)?

Podle mého názoru musí jít o první z těchto možností, což lze dovodit ze znění podmínek fikce zajištění. Ty hovoří o nemožnosti dosažení „plnohodnotné“ funkčnosti kompenzačních opatření „v přiměřené době“. Nabývání funkčnosti tedy zákonodárce evidentně koncipuje jako dlouhodobější proces, který má více fází až po plnohodnotnou funkčnost (plné účinky), a nikoliv jako jednorázové provedení a uvedení do funkčního stavu. Fikce je též podmíněna odůvodněnou zárukou, že bude zajištěna celková soudržnost soustavy Natura 2000. Jde v podstatě o požadavek, aby byl zaručen konečný výsledek opatření, tj. plná kompenzace negativních vlivů projektu. Má-li tak být fikce srovnatelnou alternativou k reálné funkčnosti, musí se v obou případech jednat o funkčnost ve smyslu plných účinků opatření.³⁸

Na tomto místě lze poznamenat, že přetrvávající používání výrazu „zajistit“ (kompenzační opatření) v české právní úpravě je z legislativně technického hle-

³⁷ Požadavek existence odůvodněné záruky se vztahuje i ke třetí podmínce. To lze dovodit gramatickým výkladem (před spojkou „a“ není v textu zákona použita čárka) i na základě argumentu, že tato podmínka směřuje do budoucnosti a tudíž v okamžiku jejího posuzování ještě nelze s jistotou říct, zda bude soudržnost soustavy zajištěna – a proto se vyžaduje (toliko) ona odůvodněná záruka.

³⁸ Jde tedy o jistý odklon oproti předchozímu obsahu pojmu zajištění, který odborná literatura vykládala tak, že se orgán ochrany přírody musí ubezpečit, že kompenzační opatření bude skutečně realizováno. Srov. MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 218.

diska poněkud neobratné. Jak bylo výše vysvětleno, jedná se o autonomní pojem č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, který má specifický význam. Jeho definice v § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, která v podstatě ztotožňuje zajištění kompenzačních opatření s jejich plnými účinky, působí matoucím dojmem a svádí k tomu, aby byla směrnice nepřipustně vykládána podle národní úpravy (a nikoliv naopak). Přitom je použití tohoto slova nadbytečné a dalo se mu snadno vyhnout.³⁹

Ze tří podmínek fikce zajištění je asi nejpodstatnější poslední z nich: existence odůvodněné záruky, že bude zajištěna celková soudržnost soustavy Natura 2000. Aby totiž česká právní úprava zajišťovala užitečný účinek č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, musí zabezpečovat, že kompenzační opatření skutečně dostojí svému účelu, tj. zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Při aplikaci této podmínky jsou vhodným vodítkem doporučení Evropské komise, která vydala a pravidelně aktualizuje příručku k použití č. 6 směrnice o stanovištích.⁴⁰ Klíčová je zejména časová koordinace realizace projektu a kompenzačních opatření tak, aby kompenzace bylo dosaženo nejpozději v době, kdy má dojít k nevratnému poškození lokality, anebo byla alespoň zavedena dodatečná kompenzace za dočasné ztráty.⁴¹ Musí tedy být zřejmá vzájemná provázanost projektu a kompenzačních opatření, tj. podmíněnost jednotlivých fází realizace projektu nastoupením účinků opatření. Jinými slovy, fikce zajištění kompenzačních opatření sice umožňuje započít s realizací projektu ještě před *plnými* účinky těchto opatření, avšak to neznamená, že lze rezignovat na jejich základní funkci. Celková soudržnost soustavy Natura 2000 musí být v každém okamžiku zajištěna.

Prokázání existence odůvodněné záruky, že tomu tak skutečně bude, je samozřejmě na předkladateli projektu, který žádá o potvrzení zajištění kompenzačních opatření vyjádřením orgánu ochrany přírody. Měl by zejména doložit časový rámec realizace opatření a projektu dle výše zmíněných hledisek provázanosti (včetně podrobného vysvětlení jednotlivých etap); prokázat, že po odborné stránce lze předpokládat, že účinky kompenzačních opatření nastanou v tomto časovém rámci; prokázat, že opatření jsou v tomto rámci i technicky proveditelná; doložit,

³⁹ V § 45i odst. 11 větě páté zákona o ochraně přírody a krajiny by např. stačilo stanovit, že před realizací záměru musí nastat plné účinky uložených kompenzačních opatření (a v návaznosti na to formulačně upravit zejm. podmínky fikce zajištění).

⁴⁰ Je dostupná pod názvem „*Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o „stanovištích“ 92/43/EHS*“ (dále jen „příručka Komise k výkladu č. 6 směrnice o stanovištích“) na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)). Viz zejména bod 5.5.6. k načasování kompenzace.

⁴¹ Což nyní nově umožňuje § 45i odst. 9 *in fine* zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého součástí kompenzačních opatření mohou být i opatření směřující k nahrazení dočasných ztrát na předmětu ochrany. Zákonodárce tedy zřejmě počítal s uplatněním doporučení Komise (byť v důvodové zprávě o tom není zmínka).

že má opatřena veškerá nezbytná povolení k jejich realizaci (jsou tedy proveditelná i po právní stránce); zajištěno financování a popř. nabytí potřebných práv k pozemkům,⁴² na nichž má k realizaci opatření dojít.⁴³

Posouzení toho, co představuje odůvodněnou záruku plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření (druhá podmínka fikce), je otázkou vysoce odbornou, neboť v podstatě závisí na tom, zda je dosažení plných účinků konkrétních opatření z vědeckého hlediska reálně očekávatelné. Ohledně předpokládaných účinků kompenzačních opatření (včetně načasování) však v každém případě nesmí vyvstávat žádné důvodné vědecké pochybnosti, přičemž jejich hodnocení se musí zakládat na nejlepších vědeckých poznacích. Stejně jako při posuzování projektů totiž ani tady nelze opomíjet obecně platnou zásadu obezřetnosti (předběžné opatrnosti).⁴⁴

V pořadí první (ale z hlediska důležitosti zřejmě až poslední) podmínkou fikce je, že v přiměřené době nelze očekávat dosažení plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření. Co je přiměřenou dobou samozřejmě (jako v případě každého neurčitého právního pojmu) závisí na konkrétních skutkových okolnostech. Méně jasné však je, s čím má být doba pro dosažení plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření poměřována: tedy čemu má být přiměřená. Jen stěží může jít o nepřímý poměr k době realizace projektu,⁴⁵ neboť tím by se tato podmínka dostávala do potenciálního rozporu s první podmínkou nenarušení soudržnosti soustavy Natura 2000. I u časově nenáročných projektů totiž musí účinky kompenzačních opatření zásadně nastat ještě před nevratným negativním ovlivněním lokality. Pravděpodobně tedy spíše půjde o situaci, kdy jak nástup účinků kompenzačních opatření, tak realizace projektu potrvají delší dobu, a proto by bylo nespravedlivé (v tomto smyslu tedy nepřiměřené) žádat, aby se vyčkávalo na plnohodnotnou funkčnost opatření. Za splnění ostatních podmínek fikce proto zákon dovoluje paralelní (a nikoliv postupné) provádění opatření a projektu.

Nová úprava z pohledu cílů unijního práva

Byť nová národní právní úprava v zásadě neodporuje požadavkům čl. 6 směrnice o stanovištích, lze si dále klást otázku, do jaké míry naplňuje cíle této směr-

⁴² Kompenzační opatření totiž mohou být realizována i mimo lokalitu, která je projektem ovlivněna, viz bod 38 rozsudku SDEU ze dne 15. 5. 2014, *Briels a další*, C-521/12.

⁴³ Viz bod 5.5.6. příručky Komise k výkladu č. 6 směrnice o stanovištích a obdobně VOMÁČKA, Vojtěch, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 367.

⁴⁴ Srov. též bod 5.5.2. výše citované příručky Komise k výkladu č. 6 směrnice o stanovištích a dále obdobně např. body 112 až 118 rozsudku SDEU ze dne 17. 4. 2018, *Komise v. Polsko (Bělověžský prales)*, C-441/17.

⁴⁵ Tj. nepřiměřeně dlouhá doba nutná k dosažení plných účinků kompenzačních opatření ve vztahu ke krátké době potřebné k realizaci projektu.

nice a politiky EU v oblasti životního prostředí vůbec. Jak plyne hned z prvního bodu odůvodnění směrnice o stanovištích, je prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť realizován č. 191 odst. 1 odrážka první Smlouvy o fungování EU,⁴⁶ tj. cíl zachování, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Při transpozici směrnice o stanovištích by tedy členské státy měly dbát dosažení těchto cílů.⁴⁷

Zákon č. 225/2017 Sb. ovšem sleduje spíše opačný trend. Nelze si nevšimnout, že oproti dřívějšímu právnímu stavu, který vycházel z relativně jednoduchého schématu (uložení kompenzačních opatření, jejich zajištění a povolení záměru), je nyní úprava o poznání komplikovanější. Ve své podstatě přináší relativizaci dosavadních pravidel spočívající v „rozdělení“ formy zajištění (skutečné vs. fiktivní) a zavedení výjimky (fikce zajištění), která obsahuje řadu neurčitých právních pojmů („plnohodnotná funkčnost“, „přiměřená doba“ či „odůvodněná záruka“), jejichž výklad zdaleka není jednoduchý (viz výše) a skýtá značný prostor pro aplikační praxi orgánů ochrany přírody. Přitom záměry, u nichž připadá použití výjimečného povolovacího postupu podle č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích v úvahu, jsou takových parametrů a charakteru, že mají vždy za následek *významné* negativní dopady na celistvost dané lokality. Jinými slovy, již samotné posouzení konkrétní formy kompenzace (zda je schopna zajistit celkovou soudržnost soustavy Natura 2000) je obvykle komplexní otázkou, která vyžaduje vyhodnocení řady odborných aspektů.⁴⁸ Tím spíše bude obtížné – ne-li v některých případech nemožné – posoudit, zda navržená kompenzace bude někdy plnohodnotně funkční, zda se tak (ne)stane v přiměřené době či zda předkládaná opatření poskytují dostatečnou záruku zajištění soudržnosti soustavy. Oproti vyhodnocení funkčnosti již existujících kompenzačních opatření, je posouzení těchto podmínek, které všechny směřují do budoucna, navíc logicky spojeno s vyšší mírou vědecké nejistoty. Není snad ani třeba připomínat, že případná chybná aplikace fikce zajištění může mít nedozírné následky v podobě ztrát přírodních stanovišť

⁴⁶ Odůvodnění odkazuje na obsahově shodný č. 130r tehdejší Smlouvy o založení EHS. Viz též dále č. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, podle kterého je politika EU v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, byť se nemusí nutně jednat o nejvyšší možnou ochranu z technického hlediska (viz např. bod 132 rozsudku ze dne 13. 3. 2019, *Polsko v. Parlament a Rada*, C-128/17).

⁴⁷ Viz obdobně např. bod 54 rozsudku SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*, C-197/18.

⁴⁸ Kompenzační opatření by měla ve srovnatelném rozsahu nahradit konkrétní negativně ovlivněné druhy a stanoviště a zajistit srovnatelné funkce, na základě kterých došlo k výběru a vyhlášení původní naturové lokality (včetně úlohy, kterou měla v rámci biogeografického rozložení). To předpokládá zejména určení nepříznivě ovlivněných druhů, celkové počty jedinců a jejich podíl na celkové populaci; hlavních funkcí negativně dotčených stanovišť, na nichž jsou druhy závislé; a opatření potřebných ke kompenzaci poškození funkcí stanoviště a dotčených druhů. Viz body 5.4.2 a 5.5.1 příručky Komise k výkladu č. 6 směrnice o stanovištích.

a druhů významných v evropském měřítku, aniž by byly řádně kompenzovány a byla obnovena celková soudržnost soustavy.

Právě uvedené je umocněno ještě dalším, méně viditelným, ale rovněž podstatným důsledkem novely. Jde o oslabení účasti dotčené veřejnosti. Povolovací řízení vedené k záměru bude totiž pravidelně spadat pod definici některého z navazujících řízení podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů (minimálně pod zbytkovou kategorií bodu 13) a účastníkem se tak bude moci stát i dotčená veřejnost podle § 3 písm. i) bodu 2 tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že za dřívějšího stavu bylo zajištění kompenzačních opatření jednou z podmínek pro povolení záměru, znamenalo to, že dotčená veřejnost (a popř. další účastníci) mohli v průběhu povolovacího řízení vznášet námitky i vůči tomu, že kompenzační opatření nejsou dostatečně zajištěna, tedy že záměr je schvalován v rozporu s § 45i odst. 9 větou první zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017. Současná zákonná konstrukce však tuto možnost vylučuje, neboť zajištění kompenzačních opatření je potvrzováno teprve *ex post* (po povolení záměru) vyjádřením orgánu ochrany přírody. Výsledkem je tedy stav, kdy případnou nesprávnou aplikaci nově zavedených kritérií není možné zpochybnit v povolovacím řízení (a tím pádem ani podrobit přezkumu ve správním soudnictví⁴⁹).

Závěr

Lze uzavřít, že nová právní úprava zajišťování kompenzačních opatření z hlediska požadavků směrnice o stanovištích v zásadě obstojí. Ustanovení č. 6 odst. 4, jakož i judikatura Soudního dvora, toliko vyžadují, aby před povolením projektu byla kompenzační opatření stanovena právně závazným způsobem. Připouští naopak, aby kompenzační opatření byla provedena a jejich plné účinky nastaly i později. Podstatné tedy je, že současná právní úprava nadále podmiňuje povolení záměru uložením kompenzačního opatření. Samo zajištění kompenzačních opatření nyní v českém právu připouští dvě alternativy. Základní možností je stav, kdy jsou opatření funkční, což je nutno vykládat tak, že nastaly jejich plné účinky (plná kompenzace). Druhá varianta je tzv. fikce zajištění, což je v podstatě situace, kdy opatření ještě plných účinků nenabyla, ale i tak se za zákonem stanovených podmínek považují za zajištěná. Svě uplatnění zřejmě najde v případech, kdy se očekává současná delší časová náročnost realizace projektu a zavedení plné kompenzace.

Aby byl dodržen účel č. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, je však k aplikaci fikce třeba přistupovat obezřetně a její podmínky vykládat v souladu s účelem kompenzačních opatření. To především znamená, že při realizaci projektu ne-

⁴⁹ Ponechávám nyní stranou otázku, zda by samotné potvrzení orgánu ochrany přírody nebylo možné klasifikovat jako rozhodnutí v materiálním smyslu.

smí dojít k narušení celkové soudržnosti soustavy Natura 2000: jednotlivé fáze realizace projektu musí být koordinovány s prováděním kompenzačních opatření tak, aby kompenzace nastala nejpozději v okamžiku, kdy dojde k nevratnému poškození lokality, popř. až po zavedení dodatečné kompenzace za dočasné ztráty. Existenci odůvodněné záruky, že tomu tak skutečně bude, je povinen prokázat předkladatel projektu. Ten musí rovněž předložit odborné podklady, ze kterých plyne, že zde nejsou důvodné vědecké pochybnosti o plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření.

Z hlediska ochrany přírody a plnění cílů unijní politiky v oblasti životního prostředí je nová úprava bohužel spíše krokem zpět. Zakotvení fikce zajištění nepředstavuje nic jiného, než novou výjimku, která relativizuje dosavadní pravidla o kompenzaci a je podmíněna řadou nesnadno vyložitelných a po věcné stránce těžko aplikovatelných neurčitých právních pojmů. Vynětí zajištění kompenzačních opatření z podmínek pro povolení záměru navíc (v duchu ostatních změn, které zákon č. 225/2017 Sb. přinesl) nepřímou vede k oslabení role dotčené veřejnosti, která se v povolovacím řízení nebude moci k této otázce a případným pochybením orgánu ochrany přírody vyjádřit.

Seznam použité literatury

MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ , Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2017.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. Sněmovní tisk č. 927/0. Dostupný na www.psp.cz.

Rozsudek SDEU ze dne 13. 12. 2007, *Komise v. Irsko*, C-418/04.

Rozsudek SDEU ze dne 17. 4. 2018, *Komise v. Polsko (Bělověžský prales)*, C-441/17.

Rozsudek SDEU ze dne 21. 7. 2016, *Orleans a další*, C-387/15 a C-388/15.

Rozsudek SDEU ze dne 12. 4. 2018, *People Over Wind a Sweetman*, C-323/17.

Rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 2014, *Briels a další*, C-521/12.

Rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay*, C-182/10.

Rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Sweetman*, C-258/11.

Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Grace a Sweetman*, C-164/17.

Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Aitoloakarnanias*, C-43/10.

Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15.

Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Eschig*, C-199/08.

Rozsudek SDEU ze dne 26. 4. 2017, *Popescu*, C-632/15.

Rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2019, *Polsko v. Parlament a Rada*, C-128/17.

Rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*, C-197/18.

Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 27. 10. 2005 ve věci *Komise v. Rakousko*, C-209/04.

Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 27. 2. 2014 ve věci *Briels a další*, C-521/12.

Oznámení Evropské komise C/2018/7621 z 25. 1. 2019. *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o „stanovištích“ 92/43/EHS*. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu>.

Autor:

Mgr. Richard Galis,

doktorand na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy a justiční čekatel Krajského soudu v Praze

Klíčová slova:

Natura 2000, směrnice o stanovištích, zajišťování kompenzačních opatření

**COMPENSATORY MEASURES TAKING WITHIN
THE NATURA 2000 APPROPRIATE ASSESSMENT OF PROJECTS**

Abstract

The paper focuses on recent amendments made by Act No. 225/2017 Coll. to the § 45i of the Nature and Landscape Protection Act. These changes mainly concerned the conditions under which a project with significant negative effects on a Natura 2000 site can be authorised. Particularly, it is no longer required that compensatory measures had been taken before the authorisation of the project as well as that they are deemed to be taken if certain statutory conditions are met – even though the measures are not fully functional. In order to ascertain whether the new rules are in line with the requirements of the EU law, the author examines Art. 6 (4) of the Habitats Directive and relevant case law. It is established that neither the Directive nor the case law support the conclusion that compensatory measures must be taken before the authorisation. It (merely) must not be uncertain that specific measures will be implemented. The author then tries to determine such interpretation of the current provisions that would preserve the effectiveness of Art. 6 (4) of the Habitats Directive. It is concluded that the new regulation is in compliance with EU law, provided it will be interpreted accordingly. However, it constitutes a step back in terms of both nature protection and achieving the overall objectives of EU law in the area of the environment since it provides for yet another exception from the general rules and its possible misapplication cannot be contested by the public concerned.

Keywords:

Natura 2000, Habitats Directive, compensatory measures taking



KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP**POZITIVNÍ ZÁVAZKY STÁTU V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ: PRÁVO NA PITNOU VODU (NE)EXISTUJE!**

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Následující text se zaměří na koncept pozitivních závazků státu v oblasti ochrany životního prostředí. Naváže tak na článek z minulého čísla časopisu, ve kterém jsem se věnoval otázce, jak donutit stát plnit své povinnosti, ovšem bez bližšího vymezení, kdy je vůbec možné podle ESLP o konkrétních závazcích státu hovořit. Výklad je doplněn o stručný komentář k nejnovější judikatuře štrasburského soudu z oblasti ochrany životního prostředí. Pádým důvodem ke zpracování tématu je čerstvý rozsudek ESLP ve věci *Hudorovič a další proti Slovinsku*,¹ který se týká nedostatečných opatření k zajištění přístupu k pitné vodě a hygienickým zařízením pro vyloučené romské komunity. A jak naznačuje nadpis článku, přináší závěry, které by neměly uniknout Vaší pozornosti.

Bližší pohled na judikaturu ESLP se nabízí i vzhledem k mimořádným opatřením, ke kterým soud přistoupil v půlce března a jejichž platnost je v současné době prodloužena až do června.² V mezidobí není chod soudu zastaven, ale lze očekávat, že především vyjádření jednotlivých států budou podávána se zpožděním. V souvislosti s fungováním soudu se sluší uvést, že jeho novým předsedou byl zvolen islandský soudce Robert Spano, specialista na trestní proces, a pro zajímavost také připomenout, že od 1. 4. 2020 je pro Slovensko účinný Protokol č. 16 k Úmluvě. Slovenský Najvyšší súd a Ústavný súd tak mohou v konkrétní věci požádat ESLP o vydání posudku k zásadním otázkám týkajícím se výkladu nebo uplatňování práv a svobod stanovených v Úmluvě nebo v Protokolech k ní. České soudy mají zatím smůlu.³

Vymezení rozsahu pozitivních závazků v oblasti ochrany životního prostředí pochopitelně není možné pouze s použitím judikatury. Proto je tento přehledový

¹ Rozsudek ESLP ze dne 10. 3. 2020, *Hudorovič a další proti Slovinsku* (stížnosti č. 24816/14 a 25140/14).

² Lhůtu pro podání stížnosti prodloužil ESLP do 16. 6. 2020. To se týká i lhůt určených účastníkům probíhajících řízení k provedení stanovených úkonů. Výjimkou je tříměsíční lhůta podle čl. 43 Úmluvy k podání návrhu na postoupení věci velkému senátu, která se nemění. ESLP také zavedl procesní postupy, které umožňují rozhodování o předběžných opatřeních podle čl. 39 jednacího řádu.

³ Česká republika doposud Protokol č. 16 nepodepsala.

článek spíše pokusem o podnícení akademické debaty, která k danému tématu na půdorysu ochrany životního prostředí absentuje.

Akademické diskuze o možných důsledcích rozhodnutí velkých evropských soudů jsou často zatíženy úvahami odtrženými od reality. Musí však být; vnější pozorovatel (rozuměj akademik) není zpravidla žalobcem, takže se – v souladu se zásadou *nemo iudex sine actore* – odpovědi na hypotetickou otázku nedočká.⁴ A většinou není ani soudcem, takže jen předpokládá určitý výsledek soudního řízení.

V praxi však mohou věci postupovat až překvapivě rychle. Posledně jsem zmínil mimo jiné rozsudek SDEU ve věci **C-556/17 (Torubarov)**,⁵ podle kterého musí v krajním případě soud rozseknout nemožnost správních orgánů a vydat sám, tedy namísto správních orgánů, nárokové rozhodnutí. A velice rychle se NSS k těmto závěrům přihlásil s tím, že nebude-li podmíněný závazný právní názor soudu správním orgánem následován, správní soud *bude muset* v dalším zrušovacím rozsudku přímo o udělení ochrany žalobci rozhodnout.⁶ Uvedený závěr nadto SDEU již stihl potvrdit a rozvinout březnovým rozsudkem ve věci **C-406/18 (PG)**.⁷ Stále je řeč o výkladu pravidel mezinárodní ochrany, která přiznává navrhovatelům některá zvláštní procesní práva, nicméně obecné závěry vychází z interpretace čl. 47 Listiny základních práv EU a v něm zakotvené povinnosti státu zajistit účinnou právní ochranu. A kam se výklad této povinnosti posunuje? Zatímco v případě *Torubarov* šlo o tři postupně vydaná rozhodnutí správních orgánů, NSS dovodil, že povinnost soudu se uplatní již tehdy, jakmile bude rozhodovat podruhé – a to samé podle všeho vyplývá i z novějšího judikátu SDEU, včetně doplňujícího požadavku, aby bylo nové správní rozhodnutí vydáno v krátké lhůtě a bylo v souladu s posouzením obsaženým ve zrušujícím rozsudku. Tento požadavek, ačkoli v dané věci spojen s „žádostí této povahy“,⁸ lze jednoduše přenést i do ostatních oblastí aplikace unijního práva.

⁴ Z judikatury SDEU viz např. rozsudky ze dne 15. 12. 1995, *Union royale belge des sociétés de football association a další v. Bosman a další* (C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463, bod 12), ze dne 21. 3. 2002, *Cura Anlagen* (C-451/99, ECLI:EU:C:2002:195, bod 26), ze dne 12. 6. 2003, *Schmidberger* (C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, bod 32), ze dne 8. 9. 2009, *Budějovický Budvar* (C-478/07, ECLI:EU:C:2009:521, bod 64), nebo ze dne 11. 3. 2010, *Attanasio Group* (C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133, bod 28). Z judikatury ESLP viz z poslední doby zejm. rozsudek ze dne 11. 1. 2018, *Cipolletta proti Itálii* (č. 38259/09, bod 31), ze dne 20. 3. 2009, *Gorou proti Řecku II* (č. 12686/06, bod 35), nebo ze dne 11. 12. 2003, *Yankov proti Bulharsku* (č. 39084/97, body 26-27).

⁵ Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626).

⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2020, č. j. 5 Azs 105/2018-46.

⁷ Rozsudek SDEU ze dne 19. 3. 2020, *PG* (C-406/18, ECLI:EU:C:2020:216).

⁸ Viz bod 19.

Nová judikatura ESLP z oblasti ochrany životního prostředí

V rozhodnutí ve věci *Ahunbay a další proti Turecku*⁹ ELSP dovodil, že z Úmluvy nelze dovést obecné právo na ochranu kulturního dědictví, takže odmítl stížnost jako nepřijatelnou. Stěžovatelé se podíleli na výzkumu archeologické oblasti Hasankeyf v tureckém Batmanu, kterou ohrozila plánovaná výstavba přehrady. Podle vládních opatření mělo dojít před zatopením oblasti k vyzvednutí a přemístění velké části podzemních památek. Stěžovatelé se proti záměru přehrady bránili neúspěšně před vnitrostátními soudy a navržená opatření označovali za bezohledná a neuskutečnitelná. Před ESLP namítali porušení čl. 8 Úmluvy (ochrana soukromí) a čl. 2 protokolu č. 1 (právo na vzdělání). ESLP ve stručném odůvodnění o 26 bodech poznamenal, že postupné zvyšování povědomí o hodnotách souvisejících s ochranou kulturního dědictví a s přístupem k němu lze považovat za vytvoření určitého mezinárodního právního rámce, který rozvíjí možnosti interpretace Úmluvy. Existuje tedy společné evropské a mezinárodní vnímání potřeby chránit právo na přístup ke kulturnímu dědictví, a tuto potřebu je ESLP připraven zohlednit.¹⁰ Ochrana v tomto pojetí se však podle soudu obecně zaměřuje na situace a předpisy týkající se práva menšin svobodně užívat svoji vlastní kultury a práva domorodých obyvatel na zachování kulturního dědictví. Naopak podle ESLP nejsou zřejmé trendy, které by zpochybňovaly rozsah dotčených práv nebo umožnily odvodit z ustanovení Úmluvy univerzální individuální právo na ochranu částí kulturního dědictví. Zajímavé je, že stížnost posuzoval ESLP celých 13 let, od roku 2006 do roku 2019 (tedy tempem 2 body odůvodnění za rok). V roce 2006 přitom již konstrukce přehrady započala, takže bylo logicky velmi obtížné zvrátit plány turecké vlády. K jejímu dokončení a zahájení napouštění došlo – hádáte správně – o třináct let později, v roce 2019.

Odmítnutím skončila také stížnost ve věci *Pop a další proti Rumunsku*,¹¹ kterou stěžovatelé brojili proti povinnosti založené mimořádným opatřením rumunské vlády z roku 2008 uhradit poplatek za registraci použitého automobilu zakoupeného v jiném členském státě. Tento zvláštní poplatek se ukázal jako rozporný s unijním právem, nicméně žádosti stěžovatelů o navrácení poplatku nebyly vyslyšeny. Protože však v roce 2017 došlo k přijetí dalšího mimořádného opatření, které upravilo náhradový režim v podobě rychlého a bezplatného navrácení uhra-

⁹ Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 2019, *Ahunbay a další proti Turecku* (stížnost č. 6080/06).

¹⁰ Srov. rozsudky ESLP ze dne 7. 7. 2011, *Bayatyan proti Arménii* (stížnost č. 23459/03), ze dne 16. 7. 2016, *Hämäläinen proti Finsku* (stížnost č. 37359/09), ze dne 8. 11. 2016, *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* (stížnost č. 18030/11), ze dne 15. 3. 2018, *Naït-Liman proti Švýcarsku* (stížnost č. 51357/07).

¹¹ Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 4. 2019, *Pop a další proti Rumunsku* (stížnosti č. 54494/11, 67699/11 a 21251/12).

zených poplatků včetně úroků, ESLP podané stížnosti většiny stěžovatelů odmítl pro nevyčerpání opravného prostředku. Stále totiž mohli využít nového režimu náhrady.

ESLP odmítl také stížnost ve věci *Vecbaštika a další proti Lotyšsku*,¹² která nabízela příležitost k přehodnocení opatrného přístupu k ohrožení zdraví provozem větrných elektráren.¹³ Stěžovatelé brojili proti vymezení svých pozemků v územním plánu jako vhodných pro výstavbu větrných elektráren, případně sousedících s takovou výstavbou. Lotyšský ústavní soud zohlednil, že větrné elektrárny by neměly být umístěny ve vzdálenosti bližší než 500 metrů od obydlí stěžovatelů. Dovedil, že stát má pozitivní závazek předcházet nebezpečným důsledkům provozu větrných elektráren (padající námraze či kolizím s létajícími objekty), k čemuž slouží zejména ochranné pásmo o průměru jeden a půl násobku maximální výšky elektrárny. Před ESLP stěžovatelé poukazovali na možné porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy z důvodu, že nemohli napadnout sporný územní plán před obecným soudem. Bylo jim umožněno obrátit se pouze na ústavní soud. Podle lotyšské vlády nevyplývá z čl. 6 odst. 1 Úmluvy ani z lotyšské ústavy právo proti výstavbě brojit soudní cestou. Podle ESLP se čl. 6 odst. 1 Úmluvy neuplatní, protože přezkum sporného aktu (územně plánovací dokumentace nižšího stupně) není z pohledu práv stěžovatelů konečný – a soud tedy dikcí Úmluvy ještě nerozhoduje o tom, co může představovat občanská práva nebo závazky.¹⁴ Konkrétní umístění větrných elektráren není zatím zřejmé, což je podstatné vzhledem k tomu, že jejich zátěž pro okolí se projevuje jen v určité omezené vzdálenosti. Jeden ze stěžovatelů se domáhal i přezkumu podrobnější územně plánovací dokumentace, ze které již vyplývalo umístění elektrárny na sousedním pozemku, nicméně k tomu ESLP odkázal na zjištění ústavního soudu, že majetek stěžovatele se nachází mimo ochranné pásmo, takže se ho provoz elektrárny nemůže dotknout. Tyto závěry ústavního soudu přitom nebyly před ESLP zpochybněny.

Co se týče možné hlukové zátěže, která by představovala porušení čl. 8 Úmluvy, ESLP uvedl, že toto ustanovení „*nejenže nutí stát, aby se zdržel svévolného zasahování, ale vedle tohoto primárně negativního závazku z něj mohou vyplývat i pozitivní povinnosti spojené s účinným respektováním soukromého nebo rodinného*

¹² Rozhodnutí ESLP ze dne 19. 11. 2019, *Vecbaštika a další proti Lotyšsku* (stížnost č. 52499/11).

¹³ Viz rozhodnutí ESLP ze dne 26. 2. 2008, *Fägerskiöld proti Švédsku* (stížnost č. 37664/04).

¹⁴ Bod 67: „*In the present case the Court does not consider it necessary to determine whether the rights as invoked by the applicants had a “civil” character or whether there was a genuine and serious “dispute” because, in any event, the third criterion for Article 6 § 1 of the Convention to be applicable is not fulfilled. In that respect, the Court reiterates that it must be satisfied that the proceedings before the Constitutional Court were directly decisive for the applicants’ rights in question.*“ S odkazem na rozsudky ESLP ze dne 26. 8. 1997, *Balmer-Schafroth a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 22110/39, bod 40), a ze dne 6. 4. 2000, *Athanassoglou a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 27644/95, body 46-55).

života a domova. Posuzování existence pozitivního závazku z hlediska vhodných opatření k zajištění práv podle čl. 8 odst. 1 se přitom řídí podobnými zásadami jako posuzování oprávněnosti zásahu podle čl. 8 odst. 2¹⁵. Většina podobných případů, které ESLP v minulosti řešil, se však týkala existující zátěže, nikoliv zátěže budoucí jako v daném případě. Stěžovatelé namítali, že se musí bránit již v této fázi, protože později již výstavbě a provozu elektráren nebudou moci zabránit. ESLP však tomuto argumentu nepřisvědčil. Podle zákonných požadavků totiž nebylo možné povolit výstavbu a provoz elektráren, pokud by tím došlo k porušení hlukových limitů. V tomto ohledu stěžovatelé nepředložili žádné důkazní materiály, ze kterých by vyplývalo, že budou s určitou pravděpodobností přímo a vážně dotčeni („directly and seriously affect them with the necessary degree of probability“¹⁶).

Skutečnost, že se Úmluva vztahuje na ochranu životního prostředí, je obecně známá. Vždy však musí existovat vazba mezi životním prostředím a právní sférou konkrétního jedince, který se dovolává ochrany, tedy subjektivní veřejné právo, které odpovídá určitým způsobem vymezeným pozitivním závazkům státu.¹⁷ Můžeme tak hovořit o dvou podstatných aspektech – povinnosti státu a právu (nároku) na ochranu, jejichž existence může být sporná.

Výše uvedené pochopitelně platí i pro možné dotčení jiných práv, včetně etablovaných. Na těch se ostatně celá problematika jednodušeji vysvětluje – a vzhledem k omezené judikatuře ESLP, ani jinak vysvětlit nedá.

V kontextu českého práva budiž příkladem nejasného vymezení povinností státu matně vytyčená hranice mezi náhradou za omezení vlastnického práva a různými dotacemi poskytovanými státem. Ve své podstatě jsou dotacemi (státní podporou) i finanční prostředky poskytované jako nárokové, např. náhrady podle zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.¹⁸ Pokud by byl citovaný zákon zrušen, např. z důvodu nutných rozpočtových úspor, pak by se mohly poškozené osoby domáhat ochrany po státu, pokud by bylo možné vůči nim (*in concreto* vůči jejich vlastnickému právu) dovést určitou povinnost státu aktivně jednat tak, aby k zásahům do základních práv a svobod nedocházelo.

¹⁵ Bod 78, volný překlad.

¹⁶ Bod 82.

¹⁷ Viz již rozsudky ESLP ze dne 13. 6. 1979, *Marckx proti Belgii* (stížnost č. 6833/74), ze dne 9. 10. 1979, *Airey proti Irsku* (stížnost č. 6289/73), nebo ze dne 26. 3. 1985, *X. a Y. proti Nizozemsku* (stížnost č. 8978/80).

¹⁸ K tomu viz např. Pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020, 2014/C 204/01, bod 1.2.1.5. Úř. věst. C 204, 1. 7. 2014, s. 1-97.

Podobně, tedy jako forma státní podpory, se jeví řešení následků způsobených očkováním při aplikaci vakcíny *lege artis medicinae*, ke kterému Ústavní soud uvedl, že je „namístě, aby legislativa odpovědně zvažila doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za výše naznačené následky“.¹⁹ Odkázal přitom na Úmluvu o biomedicíně, která v čl. 24 hovoří o „spravedlivé náhradě“ za „nepřiměřené poškození“ zdraví způsobené zákrokem stanoveným zákonem. Podle Ústavního soudu je podstatné, že očkování není možné se vyhnout pod pohrůžkou sankce; výkonem práva může přitom stát (teoreticky²⁰) způsobit očkované osobě závažnou újmu. Pozitivní závazek každopádně nelze zaměňovat za povinnost nahradit jakoukoliv újmu způsobenou očkováním.²¹

Již v tomto bodě by mělo být zřejmé, že se naznačené úvahy neomezují výhradně na odpovědnost státu podmíněnou nezákonností postupu či rozhodnutí. Zřejmý posun od tohoto tradičního konceptu spočívá v posílení ochrany individuálních práv ve vztahu k plnění veřejných pravomocí – zákonodárných, správních i soudních – přičemž namísto zákonnosti je akcentována zásada spravedlivosti, dobré víry a ochrany legitimního očekávání, což reflektují shodně judikatura²²

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 87.

²⁰ Srov. rozsudek SDEU ze dne 21. 6. 2017, *W a další* (C-624/15, ECLI:EU:C:2017:484, bod 55: „... článek 4 směrnice 85/374 musí být vykládán v tom smyslu, že brání režimu dokazování založenému na domněnkách, podle něhož v případě, že lékařský výzkum neprokázal ani nevyvrátil existenci souvislosti mezi podáním vakcíny a propuknutím nemoci, kterou trpí poškozená osoba, se považuje existence příčinné souvislosti mezi vadou přičítanou vakcině a škodou, která vznikla poškozené osobě, vždy za prokázanou, existují-li určité předem určené nepřímé skutkové důkazy příčinné souvislosti.“).

²¹ Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené očkováním.

²² Viz např. k právu EU rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2008, *FIAMM a další v. Rada a Komise* (C-120/06 P, bod 184: „... normativní akt Společenství, jehož použití vede k omezení vlastnického práva a svobodného výkonu podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, která nepřiměřeně a neúnosně zasahuje do samotné podstaty uvedených práv, případně právě proto, že nebyla stanovena náhrada škody způsobila zabránit uvedenému zásahu nebo jej napravit, může založit mimosmluvní odpovědnost Společenství.“ K pozitivním povinnostem EU v konkrétním případě viz např. rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *Schrems* (C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, body 75-76). Z hlediska možných pozitivních povinností vyplývajících z Listiny základních práv EU se však jako významné omezení jeví čl. 51 odst. 2 Listiny, podle kterého „tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách“. Srov. také stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ze dne 18. 7. 2013, *Association de médiation sociale* (C-176/12, ECLI:EU:C:2013:491, bod 49: „Členské státy, které uplatňují obdobné rozlišení, jaké je stanoveno v čl. 52 odst. 5 Listiny, vytvořily vedle kategorie „práv“ ještě jednu doplňkovou kategorii, u níž nemohou být uznána subjektivní práva přímo dovolatelná u soudů, avšak současně je jí přiznána síla ústavního zákona, jejímž prostřednictvím se připouští i kontrola aktů zejména legislativní povahy. Tato myšlenka odráží i znepokojení, které se projevovalo jak v Konventu pověřeném vypracováním Listiny, tak v Konventu o budoucnosti Evropy. Některé z členských států se obávaly, že uznání určitých hospodářských a sociálních práv může způso-

i právní věda.²³ Naznačenému posunu však ne vždy odpovídají procesní mechanismy zajištění ochrany práv, takže dotčeným osobám nezbývá než volit cesty dosud neprozkoumané a často nepraktické. Českým příkladem budiž možnost domáhat se náhrady za omezení vlastnického práva postupem přímo dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tehdy, je-li omezení dlouhodobé a s přihlédnutím k okolnostem nespravedlivé.²⁴ Anebo nepřilíš intuitivní, nicméně požadovaný postup v případě nepřijetí opatření obecné povahy, který spočívá v ochraně před nezákonným zásahem po vyčerpání prostředků obrany nečinnosti, ovšem pouze pokud opatření obecné povahy nevydává ústřední orgán státní správy.²⁵

Dovozování existence pozitivního závazku státu

Koncept pozitivních povinností podporuje obecný závazek v čl. 1 Úmluvy, podle kterého „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“ Výraz *přiznávají* použitý v českém překladu úmluvy má blíže k fr. *reconnaissent* a jen omezeně naznačuje také aktivní/pozitivní závazky státu, které vyplývají z garance jednotlivých práv a svobod; k tomu má blíže ang. *shall secure*, kterému odpovídá i např. něm. *sichern*. Některá práva již ze své podstaty představují pozitivní závazek státu jako např. právo podílet se na správě věcí veřejných prostřednictvím svobodných voleb, právo na vzdělání, právo na soudní ochranu či sociální práva.²⁶

Existenci těchto závazků nicméně nelze u ostatních práv dovozovat automaticky, byť je zřejmé, že je jednodušší je vymezit ve vztahu k ochraně nekvalifika-

bit přílišné pronikání činnosti soudů do veřejné politiky zejména v oblastech, které mají značný dopad na rozpočet. V původních návrzích Listiny se vskutku namísto výrazu „zásada“, který byl nakonec přijat, objevoval výraz „sociální zásady“. Přestože bylo toto přídavné jméno později vypuštěno, je zjevné, že zájem autorů Listiny se soustředil hlavně na práva na dávky a na sociálně-pracovní práva.“)

²³ Viz např. Svoboda, T. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci? *Právník*, AV ČR, Ústav státu a práva, 2019, č. 8, s. 793-802.

²⁴ Viz např. usnesení NS ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1249/2018.

²⁵ V případě nečinnosti správního orgánu při vyřizování jakýchkoliv úkonů při výkonu veřejné správy je prostředkem nápravy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Toto ustanovení je součástí části druhé správního řádu, která se použije přiměřeně i v případě opatření obecné povahy podle § 174 odst. 1 správního řádu. Tudíž je v zásadě nutné vyčerpat obranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu před podáním žaloby. V rozsudku ze dne 27. 11. 2019, č. j. 9 As 101/2019-42, ovšem NSS dospěl ve vztahu k žalobě proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti MŽP při zpracování a vydání řádného a úplného programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek, k závěru, že „v situacích, kdy se tvrzené nečinnosti dopouští ústřední orgán státní správy (kterým je i žalované Ministerstvo životního prostředí), je požadavek na podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu příliš formalistický“.

²⁶ Viz např. Bartoň, M. a kol. *Základní práva*, Leges, 2016, s. 60-62.

ných práv, se kterými není spjata výslovné zmocnění k jejich omezení²⁷ a která jsou předmětem toliko tzv. ústavně imanentních omezení, tedy omezení plynoucích přímo z ústavního pořádku samotného.²⁸ Jak si navíc všímá K. Blažková, „v novějších rozsudcích dochází ke stírání hranice mezi negativními a pozitivními závazky. V některých případech ESLP dokonce na určení, zda došlo k porušení negativního nebo pozitivního závazku, přímo rezignuje. Při posuzování, zda došlo k porušení pozitivního závazku ESLP, stejně jako v případě negativních závazků, poměřuje různé faktory (důležitost dotčeného zájmu jednotlivce, prostor státu pro uvážení či míra zátěže vyplývající ze závazku pro stát). Stále však existuje jeden podstatný rozdíl v argumentaci negativními a pozitivními závazky. V případě pozitivních závazků se na rozdíl od negativních závazků rozhoduje v rámci jednoho kroku jak o existenci práva na to, aby stát konal, tak o limitech tohoto práva. To činí judikaturu ESLP ohledně pozitivních závazků značně nepředvídatelnou.“²⁹

Dobrou ilustraci poskytuje rozsudek ve věci Öneriyildiz proti Turecku.³⁰ ESLP v něm posuzoval především námitky porušení práva na život podle čl. 2 Úmluvy v důsledku nezabránění výbuchu metanu ze skládky, který zasáhl několik domků sousedícího slumu. Skládka byla provozovaná bez dozoru, turecké úřady neinformovaly obyvatele o možných rizicích. A i pokud by tak učinily, podle ESLP by odpovídaly za neprovedení opatření, aby těmto rizikům bylo zabráněno.

Soud totiž zejména dovodil, že pozitivní závazek kroky k ochraně životů „musí být vykládán v tom smyslu, že se použije v souvislosti s jakoukoli činností, ať už veřejnou či nikoli, v níž může být ohroženo právo na život“.³¹ Také dodal, že tento závazek „zahrnuje především základní povinnost státu zavést legislativní a správní rámec, který zajistí účinné odrazování proti ohrožení práva na život“.³²

Podobně dovodil ESLP porušení čl. 2 Úmluvy i v rozsudku ve věci **Budayeva a další proti Rusku**,³³ když řešil následky rozsáhlých sesuvů půdy pod Elbrusem, při kterých byla zavalena řada osad a část města Tyrnyauz nánosy bahna a kamení. Opět dospěl k závěru, že došlo k podcenění nebezpečí, přičemž pozitivní závazky státu se měly promítnout zejména v opatření na úrovni územního plánování a krizového řízení. Stěžovatelé se totiž navzdory prvnímu sesuvu vrátili do svých obydlí a nebyli dostatečně varováni. Porušení pozitivních závazků státu může

²⁷ Viz Kosař, D. Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 5. Nebo Madej, M. *Meze základních práv v České republice*, Leges, 2018, s. 126.

²⁸ Viz např. nálezy ÚS ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 671/01, nebo ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14.

²⁹ Blažková, K. Právo na efektivní vyšetřování: dochází na třetím ústavním soudu k výrazné změně v koncepci ochrany základních práv? *Jurisprudence*, 2016, č. 5, s. 6.

³⁰ Rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, Öneriyildiz proti Turecku (stížnost č. 48939/99).

³¹ Bod 71.

³² Bod 89.

³³ Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a další proti Rusku* (stížnost č. 15339/02).

v podobných situacích nabývat různých podob a projevit se negativními následky i v relativně malé skupině obyvatel vymezené nejen územím, ale i jazykem (např. při varování před riziky epidemie, které není srozumitelné všem obyvatelům) nebo příslušností k rasové menšině.

Pozitivní závazky jsou v naznačeném ohledu velmi široké (*jakoukoli činností*) až automatické, což nemusí platit ve vztahu k právům zaručeným čl. 8 Úmluvy, která mohou zasluhovat i jen omezenou aktivitu státu, odvozenou od definice *rodinného a soukromého života, obydlí a korespondence*. Ochrana života v režimu čl. 2 Úmluvy oproti tomu není spojena s určitým místem – a vztahuje se v zásadě na všechny rizikové činnosti. Uplatní se proto i např. v případě dopravních nehod, jak ESLP dovodil v rozhodnutí ve věci *Rajkowska proti Polsku*³⁴ nebo v rozsudku ve věci *Sergiyenko proti Ukrajině*.³⁵

Nicméně i ve vztahu k ochraně práv zaručených čl. 8 Úmluvy, jehož účelem je především ochrana proti výkonu veřejné moci, obsahují pozitivní závazky určitý preventivní rozměr – a zahrnují také opatření předcházení a nápravy zásahu způsobeného soukromými osobami, jak vyplývá např. z rozsudků ESLP ve věcech *Stubbings a další proti Spojenému království*³⁶ nebo *Surugiu proti Rumunsku*.³⁷ Zatímco první případ se týká oblasti tematicky vzdálené zaměření tohoto časopisu (ochrany před sexuálním zneužíváním), druhý je relevantní z hlediska řešení poměrů v území: Stěžovateli byl rozhodnutím soudu přiznán titul k sousednímu pozemku, který však různé osoby dalších pět let užívaly k různým účelům (sekání trávy, nakládání hnoje apod.), při kterých zároveň stěžovateli vyhrožovaly a nadávaly. Opakované stížnosti nikam nevedly. Podle ESLP došlo k porušení čl. 8 Úmluvy, protože správní orgány nebyly schopné uchránit stěžovatele před opakovanými zásahy do jeho soukromí a rodinného života. Přestože stěžovatel patrně mohl řešit své problémy rovněž cestou soukromoprávního sporu, je úkolem správních orgánů vynaložit alespoň úsilí, které by se dalo normálně očekávat, aby došlo k ukončení protiprávního jednání třetích osob.³⁸

³⁴ Rozhodnutí ESLP ze dne 27. 11. 2007, *Rajkowska proti Polsku* (stížnost č. 37393/02).

³⁵ Rozsudek ESLP ze dne 19. 4. 2012, *Sergiyenko proti Ukrajině* (stížnost č. 47690/07).

³⁶ Rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 1996, *Stubbings a další proti Spojenému království* (stížnosti č. 22083/93, 22095/93, bod 62: „It is to be recalled that although the object of Article 8 (art. 8) is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: there may, in addition to this primary negative undertaking, be positive obligations inherent in an effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves“.

³⁷ Rozsudek ESLP ze dne 20. 4. 2004, *Surugiu proti Rumunsku* (stížnost č. 48995/99).

³⁸ Viz bod 68: „A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les autorités compétentes n'ont pas déployé les efforts auxquels on pouvait normalement s'attendre, pour faire cesser les atteintes, par des tiers, pendant plusieurs années, au droit du requérant au respect de son domicile.“

K tomu lze dodat, že pozitivní závazky vyplývající z čl. 8 Úmluvy je třeba odlišovat od ochrany vlastnického práva (viz níže), takže připadá v úvahu rovněž ochrana souseda – nevlastníka, a to na půdorysu ochrany soukromého života podle čl. 8 Úmluvy, jehož působnost je relativně široká, což je dáno zejména extenzivním výkladem pojmu „domov“, za který ESLP považuje „*místo, fyzicky vymezené území, kde se rozvíjí soukromý a rodinný život*“.³⁹ Čl. 8 Úmluvy nečiní rozdíl mezi domovem, který stěžovatel vlastní nebo který si pronajímá.⁴⁰ Domovem tak může být i například karavan⁴¹ nebo místo, ke kterému jeho obyvatel nemá platný právní titul.⁴² Ochrana se vztahuje i na pobyt ve vězení, který narušuje zápach z nezákonného provozu skládky.⁴³

Rozlišování jednotlivých dotčených práv pro vymezení pozitivních závazků státu a jim odpovídajících nároků tak není bez významu, zvláště pokud v souvislosti s ochranou životního prostředí stěžovatelé většinou namítají porušení čl. 8 Úmluvy a vedle něj i práva na svobodu projevu (čl. 10 Úmluvy) nebo práva na pokojné užívání majetku (čl. 1 Protokolu č. 1), ale také práv nekvalifikovaných jako například zmíněného práva na život (čl. 2 Úmluvy).⁴⁴ V praxi však není situace tak jednoduchá a je nezbytné spojit specifickou újmu konkrétních osob s jednáním státu, a to i v případě relativně automaticky dovozovaných pozitivních závazků k zajištění ochrany práv podle čl. 2, 3 nebo 4 Úmluvy. Ve zmiňovaných případech to bylo možné, protože se jednalo o zcela zásadní dotčení stěžovatelů, navíc podle soudu přímo přičitatelné nečinnosti státu.⁴⁵ Ve věci *Öneryildiz* došlo v důsledku výbuchu k úmrtí devíti blízkých příbuzných stěžovatele, ve věci *Budayeva* k úmrtí manžela první stěžovatelky a zranění dalších stěžovatelů. Byť oba případy souvisí s ochranou životního prostředí, jednoznačně v nich převažuje zásah do čl. 2 Úmluvy (porušení čl. 8 Úmluvy ostatně ani nebylo stěžovateli namítáno).

³⁹ Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2006, *Giacomelli proti Itálii* (stížnost č. 59909/00, bod 76).

⁴⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 1998, *Khatun a další proti Spojenému království* (stížnost č. 38387/97).

⁴¹ Viz rozsudek ESLP ze dne 18. 6. 2001, *Chapman proti Spojenému království* (stížnost č. 27238/95).

⁴² Viz rozsudek ESLP ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku* (stížnost č. 46577/15).

⁴³ Viz rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009, *Brândușe proti Rumunsku* (stížnost č. 6586/03).

⁴⁴ Pokud se vrátíme k problematice očkování, pak stěžovatelé, kteří odmítají povinné očkování svých dětí, se vedle ochrany svého práva na rodinný život (čl. 8) dovolávají rovněž ochrany svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 9), případně také práva na vzdělání (čl. 2 dodatkového protokolu). V tomto ohledu je možné doplnit, že před ESLP stále čekají na rozhodnutí stížnosti českých „odpíračů“ očkování z let 2013 – 2015. Viz věci *Vavříčka proti České republice* (stížnost č. 47621/13), *Novotná proti České republice* (stížnost č. 3867/14), *Horných proti České republice* (stížnost č. 73094/14), *Brožík proti České republice* (stížnost č. 19306/15), *Dubský proti České republice* (stížnost č. 19298/15), *Roleček proti České republice* (stížnost č. 43883/15).

⁴⁵ Viz cit. rozsudek ve věci *Budayeva a další proti Rusku*: „...the serious administrative flaws which had prevented the implementation of those policies had caused the death of Vladimir Budayev and injuries to his wife, to Fatima Atmurzayeva and members of their family“.

Podmínka existence přímého a bezprostředního vztahu a čl. 8 Úmluvy

Prvně patrně v rozsudku ve věci *Botta proti Itálii*⁴⁶ ESLP uvedl, že z čl. 8 Úmluvy lze dovodit pozitivní závazek státu, pokud existuje přímý a bezprostřední vztah mezi požadovaným opatřením a osobním či rodinným životem stěžovatele. Stěžovatel v dané věci trpěl tělesným postižením a na dovolené zjistil, že plážový rezort v Lido degli Estensi, kde se nachází jedna z nejdelších písčinych pláží v Itálii, není v rozporu s italským právem vybaven zázemím a přístupovými rampami pro hendikepované. Navzdory opakovaným upozorněním stěžovatele se situace výrazně nezměnila, v následujících šesti letech se na pláži objevily pouze zvláštní toalety a převlékácké kabiny. Italská vláda namítala, že není možné vykládat čl. 8 Úmluvy natolik široce, že z něj vyplývá povinnost státu zajistit uspokojivé podmínky pro rekreační aktivity každého jednotlivce.

ESLP dospěl k závěru, že se čl. 8 Úmluvy v dané věci neuplatní, protože právo uplatňované stěžovatelem, tedy získat o prázdninách přístup na pláž a k moři na místě vzdáleném od jeho obvyklého bydliště, nabývá natolik širokého a neurčitěho rozsahu, že je obtížné dovodit přímou souvislost mezi opatřeními, k nimž byl stát vyzván, a soukromým životem stěžovatele. Pozitivní závazek na základě čl. 8 Úmluvy může vzniknout pouze tehdy, pokud je souvislost mezi soukromým či rodinným životem dotčené osoby a požadovaným opatřením přímá a bezprostřední.⁴⁷ V dalších rozhodnutích pak ESLP poskytl vodítka pro vymezení toho, zda se o přímý a bezprostřední vztah jedná,⁴⁸ přičemž i nyní ob stojí závěry rozsudku ve věci *Zehnalová a Zehnal proti Česku*,⁴⁹ které se týkají práva osob s fyzickým postižením dosáhnout přístupu do veřejných i soukromých budov. Podle ESLP není možné aplikovat čl. 8 Úmluvy na každý případ, kdy dochází ke každodennímu omezení, ale pouze na *výjimečné* situace, kdy nedostatek bezbariérového přístupu do budov narušuje osobní rozvoj a možnost udržovat vztahy s dalšími lidmi.

Pozornost zasluhuje, že při konstrukci testu existence přímého a bezprostředního vztahu ve věci *Botta* ESLP odkázal mimo jiné na svoji judikaturu z oblasti (nepřímé) ochrany životního prostředí,⁵⁰ konkrétně na rozsudky ve věcech *Lopez*

⁴⁶ Rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1998, *Botta proti Itálii* (stížnost č. 21439/93).

⁴⁷ Bod 33: „*In the instant case the applicant complained in substance not of action but of a lack of action by the State. While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life.*“

⁴⁸ Viz např. rozhodnutí ESLP ze dne 11. 4. 2006, *Mólka proti Polsku* (stížnost č. 56550/00) a ze dne 8. 7. 2003, *Sentges proti Nizozemsku* (stížnost č. 57677/02).

⁴⁹ Rozhodnutí ESLP ze dne 14. 5. 2002, *Zehnalová a Zehnal proti České republice* (stížnost č. 38621/97).

⁵⁰ Bod 34.

Ostra proti Španělsku⁵¹ a **Guerra a další proti Itálii**.⁵² V těchto případech pozitivní závazek a z něj vyplývající odpovědnost státu zakládala nečinnost ve smyslu nedostatku snahy o ochranu stěžovatelů při udržování závadného stavu (průmyslového znečištění). Jedná se o případy v leccem podobné věcem *Öneryildiz* a *Budayeva*, ovšem ani v jednom z nich nevyústilo přehlížení a podcenění nebezpečí až k tragickému následku. Můžeme tak hovořit o přímém a bezprostředním vztahu, který vzniká spolu s možným nebezpečím, které je možné identifikovat či předvídat, nikoliv až následkem katastrofy. Pozitivní závazek informovat o hrozícím nebezpečí zde (*Guerra*) také předbíhá krizový stav – stát je totiž povinen poskytovat již informace o hrozícím nebezpečí, aby si osoby v rizikové oblasti mohly *samy zvážít* míru hrozícího nebezpečí a reagovat na něj.⁵³ Tento závěr je samozřejmě podstatný z hlediska vymezení okruhu informací, které může stát zadržovat a které se mohou týkat i např. účinnosti různých léků nebo výsledků testování obyvatelstva v době pandemie.

Na druhou stranu dotčené osoby jen těžko projdou testem oběti, pokud *dosud* netrpí, resp. pokud hrozící nebezpečí nemá jasné obrysy. Jen výjimečně ESLP uvažuje o dotčení práv osob, které nejsou zatím nebezpečím dotčeny, a to pokud předloží přesvědčivé důkazy o tom, co se jim (bez poskytnutí ochrany) pravděpodobně stane.⁵⁴ Nestačí však pouhá domněnka či spekulace.⁵⁵ Dosud nikdy nepřiznal ESLP ochranu stěžovatelům v případě hrozícího zásahu do životního prostředí, který se zatím nijak neprojevil. Naopak, jak bylo již naznačeno, z citovaných rozhodnutí ve věcech *Vecbaštika* a *Fägerskiöld* je možné dovodit, že pravděpodobnost, že bude v území určitý záměr umístěn podle již schválené územní plánovací regulace, nelze zaměňovat za pravděpodobnost dotčení provozem záměru, pokud není zcela zřejmé, že bude provoz záměru nadměrně obtěžující pro své okolí. A požadavek ochrany dle čl. 8 Úmluvy je tudíž v takovém případě předčasný. Jinak řečeno, proti hypotetickému znečištění je těžké se bránit a již existující znečištění

⁵¹ Rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 1994, *Lopez Ostra proti Španělsku* (stížnost č. 16798/90).

⁵² Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii* (stížnost č. 14967/89).

⁵³ Tamtéž, bod 60: „*In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory.*“

⁵⁴ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 29. 10. 1992, *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku* (stížnosti č. 14234/88 a 14235/88).

⁵⁵ Viz např. rozhodnutí ESLP ze dne 10. 3. 2004, *Senator Lines GmbH proti 15 členským státům Evropské unie* (stížnost č. 56672/00), ze dne 23. 5. 2002, *Segi a Gestoras Pro-Amnistía proti 15 členským státům Evropské unie* (stížnosti č. 6422/02 a 9916/02), ze dne 6. 11. 2001, *Křesťanská federace Svědků Jehovových ve Francii [Fédération Chrétienne des Témoins de Jehovah de France] proti Francii* (stížnost č. 53430/99).

není stát v zásadě povinen omezit či zastavit, protože může řešit ochranu dotčených osob i jiným způsobem, například jejich přemístěním (viz níže).

Navíc se zdá, že pravděpodobně dotčení nelze zaměňovat za prosté riziko, což dobře ilustruje rozhodnutí ve věci *Athanassoglou a další proti Švýcarsku*,⁵⁶ ve kterém se ESLP zabýval stížností osob žijících blízko jaderné elektrárny ve Švýcarsku. Zařízení byla prodloužena doba provozu a ESLP posuzoval, zda spor ohledně rozhodnutí o prodloužení spadá do rozsahu čl. 6 Úmluvy (právo na soudní ochranu). Dospěl k závěru, že stěžovatelé neprokázali, že provoz elektrárny je osobně vystavil nebezpečí, které bylo nejen vážné, ale také konkrétní a především bezprostřední.⁵⁷

Z hlediska lidskoprávní ochrany jde o pochopitelný přístup, z hlediska časové náročnosti povolovacích procesů a doby, za kterou se případné znečištění plně projeví, nejsou pozitivní závazky účinným nástrojem, který by mohl sloužit účinné ochraně životního prostředí. To ostatně ani není ambicí Úmluvy, jak zdůraznil ESLP v rozsudku ve věci *Kyrtatos proti Řecku*:⁵⁸ „Článek 8 ani jiná ustanovení Úmluvy nejsou výslovně určena k zajištění obecné ochrany životního prostředí jako takového; k tomuto účelu slouží jiné nástroje mezinárodního a vnitrostátního práva, které lze v tomto ohledu považovat za vhodnější.“⁵⁹

Co se týče vymezení opačného bodu, tedy kdy dochází k zániku postavení dotčených osob, ESLP v citované věci *Guerra* odmítl, že by stěžovatelé přestali být oběťmi, pokud se přestěhovali do jiné oblasti. Nikdo nemůže být nucen snášet tíživé podmínky životního prostředí – a pokud se kvůli nim přemístí jinam (nebo dokonce koupí jiné bydlení), nepřestává být obětí, a tedy nezaniká ani její nárok vůči státu za porušení pozitivního závazku státu postarat se, aby nedocházelo k zásahům do jeho soukromí a rodinného života.⁶⁰

Výjimečnost situace a znečištění životního prostředí

Výjimečnost situace posuzuje ESLP podle závažnosti možného dotčení, jak je patrné například z odůvodnění rozhodnutí ve věci *Marzari proti Itálii*,⁶¹ ve kterém sice ESLP dovodil, že čl. 8 Úmluvy nezaručuje právo na to, aby stát vyřešil problémy handicapovaného stěžovatele s bydlením, nicméně odmítnutí asistence člověku, který trpí závažnou nemocí, může za určitých podmínek z hlediska záruk čl. 8 Úmluvy problematické, a to s ohledem na dopad takového odmítnutí do soukromého života. Podobně vyznívá odůvodnění ESLP v rozhodnutí ve věci

⁵⁶ Rozhodnutí ESLP ze dne 6. 4. 2000, *Athanassoglou a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 27644/95).

⁵⁷ Viz body 46-55.

⁵⁸ Rozsudek ESLP ze dne 22. 5. 2003, *Kyrtatos proti Řecku* (stížnost č. 41666/98).

⁵⁹ Bod 52, vlastní překlad.

⁶⁰ Cit. rozsudek ve věci *Guerra a další proti Itálii*, body 41-42.

⁶¹ Rozhodnutí ESLP ze dne 4. 5. 1999, *Marzani proti Itálii* (stížnost č. 36448/97).

O'Rourke proti Spojenému Království,⁶² ve kterém šlo o bezdomovce trpícího nemocí, která vyžaduje ubytování.⁶³ Možné dotčení však nezakládá samotné bezdomovectví (ztráta bydlení), které je sice smutným, ale běžným jevem napříč evropskými státy.⁶⁴

Zásadním rozhodnutím ESLP, které vymezuje pozitivní závazky státu ve vztahu k dotčeným osobám a navíc má zjevný přesah do oblasti ochrany životního prostředí, je rozsudek ve věci *Stoicescu proti Rumunsku*.⁶⁵ V něm se ESLP zabýval problematikou rumunských toulavých psů na půdorysu osobní tragédie stěžovatelky, které útok smečky psů způsobil zranění s trvalými následky. ESLP dospěl k názoru, že existence velkého množství toulavých psů v ulicích Bukurešti představuje riziko pro veřejné zdraví a bezpečnost. Rumunsko má sice různé možnosti, jak k tomuto problému přistoupí, ovšem musí postupovat účelně, zvláště pokud existuje obecné nebezpečí, které se stává konkrétní a vážnou hrozbou pro obyvatelstvo. Podle ESLP Rumunsko svojí liknavostí porušilo práva stěžovatelky zaručená čl. 8 Úmluvy a zároveň neposkytlo stěžovatelce soudní ochranu, protože se nemohla efektivně domáhat náhrady za provedené lékařské ošetření.

Na případ *Stoicescu* je možné nahlížet z několika úhlů. Tím základním je rozsah lékařské pomoci, kterou jsou strany Úmluvy povinny poskytovat. V tomto ohledu se zdá, že judikatura ESLP poskytuje poměrně široké meze uvážení, jakým způsobem si stát stanoví priority ve zdravotnictví a následně využije prostředky určené na zdravotní péči.⁶⁶ Rumunský případ však meze takového uvážení zužuje a navíc jde argumentačně nad prostý rámec poskytování lékařské pomoci, protože ESLP se dovolává doktríny účinnosti právní ochrany. Nejpodstatnějším rozdílem oproti zdravotnickým kauzám je, že zde byla (ne)činnost státu příčinou nepříznivého zdravotního stavu, do kterého se stěžovatelka dostala. Případ tudíž řeší i rovinu odpovědnosti za ohrožení obyvatel, které stát nezvládá dostatečně řešit. ESLP nicméně zdůraznil, že pozitivní povinnosti státu nemohou jít tak daleko, aby vyžadovaly nemožné plnění nebo ukládaly státním orgánům nepřiměřenou zátěž. Na druhou stranu pokud mají dostatečné informace o problému, který ohrožuje zdraví obyvatelstva, pak po nich lze požadovat činnost, která toto nebezpečí zmírní či odstraní.

V jediném uplatněném disentančním stanovisku⁶⁷ soudce López Guerra podotkl, že správní orgány neměly povědomí o riziku, které hrozilo konkrétní osobě, tedy

⁶² Rozhodnutí ESLP ze dne 26. 6. 2001, *O'Rourke proti Spojenému Království* (stížnost č. 39022/97).

⁶³ Stěžovatel se stížností neuspěl, protože mohl využít přechodného ubytování.

⁶⁴ K tomu viz rozhodnutí ESLP ze dne 31. 5. 2007, *Makuc a další proti Slovinsku* (stížnost č. 26826/06, bod 171).

⁶⁵ Rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2011, *Stoicescu proti Rumunsku* (stížnost č. 9718/03).

⁶⁶ Viz např. cit. rozhodnutí ve věci *Sentges proti Nizozemsku*.

⁶⁷ Jedná se o disentanční stanovisko k namítanému porušení čl. 8 Úmluvy, závěry ohledně porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy byly přijaty jednohlasně.

stěžovatelce. Z judikatury ESLP pak podle něj nelze vyvodit obecnou povinnost předcházet veškerému nebezpečí, které hrozí všem lidem, protože při poskytování veřejných služeb včetně například ochrany veřejného zdraví, odpadového hospodářství nebo distribuce pitné vody budou zpravidla existovat osoby, kterým nebude plně vyhoveno. Tento argument je jistě smysluplný, ovšem nelze jej podle mého názoru bez dalšího uplatnit v případě rumunských toulavých psů, neboť zde hrozící nebezpečí přerostlo přiměřenou míru, kterou by bylo možné akceptovat v rámci poskytování veřejných služeb, a nelze jím přesvědčivě argumentovat ani v případě nezahajování řízení z moci úřední, pokud existují osoby, které jsou nezákonným stavem dotčeny. Okruh těchto osob totiž bude až na výjimky konkrétní a omezený, a proto lze jen těžko hovořit o ohroženém obyvatelstvu jako celku. O to více je rozsudek ESLP pozoruhodný, neboť požaduje přijetí širokých preventivních opatření přesahujících zájmy stěžovatelky. ESLP nepřistoupil na argumentaci rumunské vlády, že není možné ji připisovat odpovědnost za nehody nebo přírodní katastrofy. Navíc s výslovným odkazem na povinnosti, které pro Rumunsko vyplývají z mezinárodního práva životního prostředí: ESLP odkazuje na čl. 12 Evropské dohody o ochraně zvířat v zájmových chovech, podle kterého mají strany dohody povinnost vypořádat se s problémem nadměrného počtu toulavých zvířat, a to způsobem, který nepřináší zvířatům nadměrnou bolest, utrpení nebo stres.⁶⁸

Stejný přístup při posuzování výjimečnosti situace platí i pro zásahy v podobě znečištění životního prostředí, které mohou představovat porušení čl. 8 Úmluvy, pokud jsou přímé a dostatečně závažné.⁶⁹ Míra závažnosti se přitom posuzuje v prvním kroku přezkumného algoritmu.⁷⁰ ESLP zohledňuje vnitrostátní i mezinárodní standardy ochrany v dané oblasti (podobně jako české soudy ve snaze o vymezení práva na příznivé životní prostředí⁷¹); není však rozhodující, zda je tento zásah důsledkem činnosti povolené nebo nepovolené.⁷² Ochrana v režimu čl. 8 Úmluvy se pochopitelně uplatní i tehdy, není-li právem přesná míra ochrany stanovena. Existence konkrétních standardů je však vodítkem k posouzení zásahu do právní sféry jednotlivců a také pro rozložení důkazního břemene. Ovšem právě překročení veřejnoprávních standardů ochrany je významným indikátorem tzv.

⁶⁸ Bod 33.

⁶⁹ Viz např. rozsudky ESLP ze dne 9. 12. 1994, *López Ostra proti Španělsku* (stížnost č. 16798/90), ze dne 21. 2. 1990, *Powell a Rayner proti Spojenému království* (stížnost č. 9310/81), ze dne 18. 3. 2008, *Furlepa proti Polsku* (stížnost č. 62101/00).

⁷⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009, *Olujic proti Chorvatsku* (stížnost č. 22330/05, zejm. bod 49) a ze dne 16. 11. 2004, *Moreno Gómez proti Španělsku* (stížnost č. 4143/02, zejm. body 58-60).

⁷¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016-29, nebo rozsudek MS v Praze ze dne 14. 12. 2018, č. j. 3 A 200/2016-138, nebo rozsudek KS v Praze ze dne 6. 12. 2018, č. j. 50 A 25/2017-125.

⁷² Viz cit. rozsudek ve věci *Furlepa proti Polsku*.

vnitřní nesrovnalosti, kterou je podmíněno přistoupení k posouzení míry naplnění pozitivních závazků státu.⁷³

Pokud se jedná o zásah do práv v důsledku nepovolené činnosti, pak dostatečně závažný bude zpravidla takový zásah, který překračuje míru ochrany, kterou by zasaženému poskytovalo veřejnoprávní povolení dané činnosti. V opačném případě není příliš pravděpodobné, že bude stěžovateli ochrana poskytnuta.⁷⁴ ESLP také přihlíží k dalším kritériím, kterými jsou například délka trvání závadné činnosti a povaha obtěžujících imisí. I pokud nelze přesně určit míru obtěžování v minulosti na základě spolehlivého měření nebo odhadu, lze přihlídnout i například k množství konfliktů řešených správními orgány nebo policií v souvislosti s danou činností.⁷⁵ Předmětný zásah může být závažný i tehdy, pokud je součástí dalších zásahů různého původu a jeho eliminací pravděpodobně nedojde ke zlepšení ochrany práv dotčené osoby.⁷⁶

Je-li daná činnost povolena, takže k zásahu dochází v mezích veřejnoprávního povolení, je třeba posoudit i proporcionalitu takového zásahu. Čl. 8 Úmluvy totiž neposkytuje absolutní ochranu právům zasažené osoby.⁷⁷ Podle ESLP je při posuzování spravedlivého vyvážení zájmů (*fair balance*) jednotlivce a společnosti třeba zkoumat opatření, která stát uskutečnil pro snížení negativních vlivů škodlivé činnosti – např. hlukové zátěže leteckého provozu⁷⁸ nebo zápachu z čističky odpadních vod.⁷⁹ Státy v tomto ohledu disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování.⁸⁰ Teprve pokud jsou tato opatření v daném případě zjevně nedostatečná, je možné konstatovat porušení čl. 8 Úmluvy.⁸¹ Zvláště široké uvážení pak státům svědčí, jedná-li se o obsah právního předpisu či politiky, kdy se Úmluva uplatní subsidiárně.⁸²

ESLP zkoumá obsahové i procesní otázky napadeného aktu,⁸³ přičemž přihlíží zejména k tomu, o jak významný zásah se jedná a zda byla při schvalovacím procesu dané činnosti brána v potaz a vypořádána možnost zásahu do práv další oso-

⁷³ Viz rozsudky ESLP ze dne 16. 11. 2004, *Moreno Gómez proti Španělsku* (stížnost č. 4143/02), ze dne 16. 1. 2018, *Cuenca Zarzoso proti Španělsku* (stížnost č. 23383/12).

⁷⁴ Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 1. 10. 2008, *Borysiewicz proti Polsku* (stížnost č. 71146/01).

⁷⁵ Viz rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 2010, *Mileva a další proti Bulharsku* (stížnosti č. 43449/02 a 21475/04, bod 97), ze dne 24. 4. 2014, *Udovičić proti Chorvatsku* (stížnost č. 27310/09, bod 148).

⁷⁶ Viz cit. rozsudek ve věci *Udovičić proti Chorvatsku*, body 129-130 *a contrario*.

⁷⁷ Viz zejm. cit. rozsudek ve věci *Powell and Rayner proti Spojenému království*.

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ Cit. rozsudek ve věci *López Ostra proti Španělsku*.

⁸⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2006, *Giacomelli proti Itálii* (stížnost č. 59909/00, bod 80).

⁸¹ Viz rozsudek ESLP ze dne 9. 11. 2010, *Deés proti Maďarsku* (stížnost č. 2345/06, bod 23).

⁸² Viz rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a další proti Spojenému království II* (stížnost č. 36022/97).

⁸³ Viz cit. rozsudek ve věci *Hatton II*, bod 99.

by a jaké procesní prostředky nápravy této osobě svědčí.⁸⁴ Je-li zásah závažný, ale zároveň i proporcionální, nejedná se o porušení Úmluvy. Kdy je zásah proporcionální? Zejména tehdy, přispívá-li daná činnost zájmům společnosti (viz výjimky uvedené v čl. 8 odst. 2 Úmluvy), a – jak bylo uvedeno – zásah do práv je s těmito zájmy v rovnováze.

Zmíněná východiska je možné dobře ilustrovat i na avizovaném rozsudku z letošního března ve věci *Hudorovič a další proti Slovinsku*,⁸⁵ ve kterém posuzoval ESLP stížnost dvou romských rodin, které žily po desítky let bez zajištění pitné vody, kanalizace a elektřiny. Vůbec poprvé se zabýval otázkou, zda z čl. 8 Úmluvy lze dovodit právo na tyto služby, především právo na vodu – a jemu odpovídající pozitivní závazek státu. Podle slovinské vnitrostátní úpravy především platí, že přípojku k vodovodu lze zřídit pouze pro stavby s vydaným stavebním povolením, což pro daný případ neplatilo. Různé alternativní pokusy o zajištění pitné vody nebyly úspěšné.

ESLP potvrdil, že vysoká zdravotní rizika, která jsou spojená s používáním znečištěné vody, se dostávají do střetu s ochranou zaručenou čl. 8 Úmluvy, zvláště pokud přetrvávají dlouhou dobu.⁸⁶ Také potvrdil pozici romských menšin jako zranitelné a znevýhodněné části obyvatelstva a naznačil, že na první pohled rovná pravidla pro zásobování vodou mohou vůči Romům působit diskriminačně,⁸⁷ protože jim v podstatě nezbyvá nic jiného, než si poradit s pomocí sociálních dávek.⁸⁸

Ovšem dospěl k závěru, že v tomto konkrétním případě k porušení Úmluvy nedošlo, protože Slovinsko činí určitá opatření k zajištění pitné vody, a to v rámci širokého uvážení v oblasti socioekonomické a postupného zlepšování sanitárních podmínek obyvatelstva. Vedle toho stěžovatelé dostávají sociální dávky, které by mohly být využity ke zlepšení jejich životních podmínek. A konečně stížnost odkazuje obecně na různé obtíže spojené s využíváním různých zdrojů vody, ale nepředkládá jasné důkazy o vlivu současného stavu na zdravotní stav a důstojnost stěžovatelů.

ESLP výslovně neuznal, že by čl. 8 Úmluvy zakládal právo na pitnou vodu. Obsáhle však zrekapituloval vývoj v tomto směru na mezinárodní i národní úrovni,⁸⁹ a dovodil, že je možné z citovaného ustanovení za určitých podmínek dovodit pozitivní závazek státu zajistit přístup k pitné vodě: „*Přetrvávající a dlouhodobý*

⁸⁴ Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 9. 6. 2005, *Fadeyeva proti Rusku* (stížnost č. 55723/00, bod 105).

⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 10. 3. 2020, *Hudorovič a další proti Slovinsku* (stížnosti č. 24816/14 a 25140/14).

⁸⁶ Bod 113.

⁸⁷ Srov. rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria* (C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480).

⁸⁸ Bod 147.

⁸⁹ Body 52-74.

*nedostatek přístupu k nezávadné pitné vodě může mít ze své podstaty nepříznivé důsledky pro lidské zdraví a důstojnost, což účinně narušuje podstatu soukromého života a užívání obydlí ve smyslu čl. 8. V takovém případě, jsou-li splněny tyto přísné podmínky, nemůže Soud vyloučit, že přesvědčivé tvrzení [dotčení na právech] může zakládat [trigger] pozitivní závazek státu podle tohoto ustanovení. Existence takového pozitivního závazku a jeho případný obsah jsou nutně určovány konkrétní situací dotčených osob, ale také právním rámcem, jakož i hospodářskou a sociální situací dotčeného státu.*⁹⁰

Spíše než o právu s jasným obsahem lze tedy hovořit o nároku podmíněném přísnými podmínkami, který je odvislý od situace v konkrétním případě a obsahu pozitivního závazku státu. V čem spočívá rozdíl mezi případy *Stoicescu* a *Hudorovič*? Romští stěžovatelé bydlí v nepovolené stavbě. Jak jsem již zmínil, výklad ESLP je v tomto směru flexibilní. Zde jde ovšem o odlišnou otázku – nakolik jsou podmínky připojení k vodovodu omezující, resp. nepodložené racionálními důvody státní politiky. K tomuto hodnocení se však ESLP nevydal a restrikce označil za legitimní. Především však rozdíl spočívá v naplnění podmínky dostatečné újmy. ESLP naznačuje, že pozitivní závazek zajistit přístup k pitné vodě by vznikl, pokud by, podobně jako přemnožení psi, začala být situace vážná a přerostla v poškozování stěžovatelů. Zatímco paní *Stoicescu*ou psi vážně poranili, slovinští Romové *pouze* žijí ve špatných podmínkách. Přijde mi však, že pozitivní závazek ochrany před psy vzniká již před *pokousáním*, podobně jako v případě dlouhodobého znečištění, které podle ESLP může představovat zásah do práv zaručených čl. 8 Úmluvy, aniž by bylo nutné prokazovat závažnou újmu na zdraví. V tomto se ESLP se zmiňovanou judikaturou rozchází, a lze jediné souhlasit s pohledem disentujících soudců Pavliho a Kürise, kteří uvádí, že „*neexistuje žádný smysluplný, reálný rozdíl mezi znečištěním pitné vody z nedalekého hřbitova (jako v případě *Dzemyuk proti Ukrajině*, č. 42488/02, 4. září 2014) a nucením, tak jako stěžovatelé v posuzované věci, k dlouhodobému využívání vody odebírané na hřbitově a jiných nebezpečných místech.*“⁹¹

Nároky vyplývající z porušení pozitivního závazku

Z uvedeného je možné dovodit, že v oblasti ochrany životního prostředí lze vymezit pozitivní závazky státu jako povinnost přijmout „rozumná a vhodná opatření“⁹² která vyvažují zájmy státu a obyvatel. ESLP však zpravidla neupřes-

⁹⁰ Bod 116, vlastní překlad.

⁹¹ Bod 7, vlastní překlad.

⁹² Viz cit. rozsudek *Powell a Rayner proti Spojenému království*, bod 41, a cit. rozsudek ve věci *López Ostra proti Španělskému království*, bod 51.

ňuje, jak mají tato opatření konkrétně vypadat – a tedy ani jaké nároky dotčených osob jim odpovídají.

I z tohoto pohledu je zajímavý rozsudek ve věci *Urgenda*, kterému jsem se věnoval v předchozím čísle časopisu. Nizozemský nejvyšší soud nejenže dovedl, že změnám klimatu představujícím bezprostřední ohrožení obyvatel odpovídá závazek nizozemské vlády významně snížit emise skleníkových plynů, ale dokonce vymezil tento závazek jako snížení emisí skleníkových plynů o 25 % ve srovnání s rokem 1990.⁹³ Nizozemská vláda má stále k dispozici několik možností, jak tento závazek naplnit, nicméně její rozhodování je již limitované.

Navíc je podstatný rozdíl mezi opatřeními, která mají adaptační povahu a realizují se v podobě různých preventivních opatření, dotací či přímé pomoci obyvatelstvu – a přímé mitigace v podobě odstavení zdroje nejrůznějších emisí. Jinak řečeno, ESLP je obecně velmi zdrženlivý, aby upřesnil, jakým konkrétním způsobem musí stát vyřešit závadnou situaci, která zakládá porušení čl. 8 Úmluvy.

Přínejmenším však je možné napravit závadný stav a zajistit ochranu práv chráněných čl. 8 Úmluvy včasným přesídlením dotčených osob, a to faktickým přestěhováním⁹⁴ nebo poskytnutím finančních prostředků, které k přesídlení postačují.⁹⁵ Případně, pokud se na dotčení práv podílejí další osoby, může mít kompenzace i zcela nebo částečně podobu účinných mechanismů domáhání se soukromoprávní náhrady újmy.⁹⁶

V rozporu s čl. 8 Úmluvy proto není úprava, která umožňuje v případě privilegovaných emisí poskytnout pouze peněžitou kompenzaci. Naopak, taková úprava umožňuje státu vyhovět závazkům, které pro něj z Úmluvy vyplývají. ESLP nikdy přímo neposuzoval ustanovení podobné českému § 1013 odst. 2 občanského zákoníku,⁹⁷ které zapovídá zastavení úředně povoleného provozu, v důsledku kterého dochází k zásahu do práv další osoby, a umožňuje domáhat se toliko poskytnutí pekuniární náhrady újmy. Ovšem například z rozsudku ESLP ve věci *Udovičić*

⁹³ Viz rozsudek *Hoge Raad* ze dne 20. 12. 2019, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, bod 8.3.5.

⁹⁴ Viz zejm. cit. rozsudek *Fadeyeva proti Rusku*.

⁹⁵ Viz cit. rozsudek *Hatton II*, body 137-142.

⁹⁶ Viz cit. rozsudek *Hatton II*, bod 135: *The applicants contended, as they had before the Chamber, that they had no private-law rights in relation to excessive night noise, as a consequence of the statutory exclusion of liability in section 76 of the Civil Aviation Act 1982*. Případně ve vztahu k dalším ustanovením Úmluvy viz např. rozsudek ESLP ze dne 14. 6. 2011, *Ciechońska proti Polsku* (stížnost č. 19776/04).

⁹⁷ Což je pochopitelné vzhledem k tomu, že ESLP již mnohokrát konstatoval, že jeho úlohou není abstraktní přezkum vnitrostátního práva, nýbrž posuzování případů jeho aplikace.

*proti Chorvatsku*⁹⁸ je patrné, že součástí chorvatského zákona č. 91/96 Sb. je téměř totožné ustanovení.⁹⁹

Uvedené neznamená, že by pozitivní závazek státu bylo možné interpretovat jako vznik odpovědnosti k náhradě vzniklé újmy bez příčinné souvislosti s pochybením státu. To dobře ukazuje způsob, jakým se ESLP vypořádal s namítaným porušením práva na ochranu majetku ve zmíněné věci *Budayeva*. Stěžovatelé sice přišli o bydlení, podle soudu však nebylo jasné, do jaké míry by ochranná opatření vůbec mohla zabránit obrovské ničivé síle sesuvů. Stejně tak nebylo prokázáno, že by něčemu prospěl důslednější systém varování před kalamitou. To je samozřejmě zcela zásadní při řešení následků přírodních katastrof nebo epidemií, které omezují práva zasažených osob i bez přičinění státu. ESLP tak dospěl k závěru, že za dané situace nemůže být ochrana majetku synonymem náhrady plné tržní ceny – a na podmínky kompenzace je nutné nahlížet perspektivou všech okolností včetně opatření provedených příslušnými orgány.¹⁰⁰ V tomto případě byla stěžovatelům přiznána finanční náhrada, která byla sice nižší, než jakou požadovali, nicméně podle soudu nikoliv nepřiměřená. Navíc k jejímu přiznání došlo rychle a bez větší zátěže pro stěžovatele.

Závěr

Základním aspektem z hlediska posouzení souladu s čl. 8 Úmluvy je, zda stát vytvořil přiměřený právní rámec v souladu se svými pozitivními závazky.¹⁰¹ V oblasti ochrany životního prostředí lze vymezit pozitivní závazky státu jako povinnost přijmout „rozumná a vhodná opatření“, která vyvažují zájmy státu a obyvatel. Spravedlivé vyvážení zájmů jednotlivce a společnosti určující nejen z hlediska existence zásahu do práva garantovaného čl. 8 Úmluvy, ale také z hlediska dostatečnosti nápravy závadného stavu. Zdá se přitom, že běžný mechanismus ochrany nekvalifikovaných práv funguje odlišně: Vychází se z existence práva a existence pozitivního závazku státu se posuzuje v závislosti na intenzitě zásahu. V případě čl. 8 jako kdyby šlo uvažování pozpátku, snad jen s výjimkou výrazně nepřízni-

⁹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2014, *Udovičić proti Chorvatsku* (stížnost č. 27310/09).

⁹⁹ Viz bod 102. ESLP v tomto případě především dospěl k závěru, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy proto, že stěžovatel byl po dobu deseti let vystaven nadměrnému hluku a nebylo mu umožněno se proti tomuto zásahu účinně bránit.

¹⁰⁰ „Moreover, a State's obligation to protect private property could not be seen as synonymous with an obligation to compensate the full market value of a destroyed property. The terms of compensation, although considered by the applicants to be insufficient, had to be assessed in the light of all the other measures implemented by the authorities and of the complexity of the situation, the number of owners, and the economic, social and humanitarian issues inherent in providing disaster relief.“

¹⁰¹ Vedle cit. judikatury viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2013, *Söderman proti Švédsku* (stížnost č. 5786/08, bod 91).

vého průmyslového znečištění: Bezprostřednost dotčení a existence pozitivního závazku s přihlédnutím k *fair balance* je předpokladem toho, aby bylo možné o zásahu do zaručených práv v konkrétním případě vůbec uvažovat. Zároveň se zdá, že bezprostřednost dotčení je nutné chápat spíše jako blízkost, nikoliv nutně jako kauzalitu.

Nastíněný postup logicky není příznivý, pokud dojde k dotčení vysokého počtu osob a vypořádání všech nároků může představovat výrazný negativní vliv na státní rozpočet nebo dokonce přispět k oslabení funkcí státu. Spravedlivé vyvážení zájmů jednotlivce a společnosti v takovém případě může reálně znamenat omezení okruhu dotčených osob a popření práva zaručeného čl. 8 Úmluvy. Jak upozornilo hned několik soudců ve svém disentu k rozsudku ve věci *Hatton II* k řešení hlukové zátěže v důsledku provozu letiště, „*podpůrná role Soudu, která se odráží v používání konceptu ‚mezi uvážení‘ se stává stále více okrajovou, pokud se jedná o případy jako poměrování práva na klidný spánek coby součásti práva na zdraví a soukromí s velmi obecnými ekonomickými zájmy. Důvody založené na ekonomických argumentech odkazujících na ‚stát jako celek‘ bez ‚konkrétních údajů o ekonomických nákladech na odstranění jednotlivých nočních letů‘ nemohou obstát. Kromě toho žalovaný stát neprokázal, jak a do jaké míry by se hospodářská situace ve skutečnosti zhoršila, kdyby byl zaveden přísnější systém – zaměřený na omezení nočních letů, snížení jejich počtu nebo dokonce na jejich zastavení.*“¹⁰²

Jak bylo zmíněno již v úvodu, debaty o možných důsledcích rozhodnutí velkých evropských soudů jsou často zatíženy úvahami odtrženými od reality. Může se zdát, že rozhodnutí ESLP o pozitivních závazcích státu jsou příliš vzdálená české realitě. České soudy však s uvedenou judikaturou běžně pracují – a odkazů na rozsudky ESLP ve věcech *Botta*, *Guerra*, *Öneryıldiz* a dalších lze v judikatuře NSS a Ústavního soudu najít několik desítek. Spíše bude tedy zajímavé, zda budou mít příležitost vypořádat se se závěry rozsudku ve věci *Hudorovič*. Stále totiž není jasné, jak výrazné dotčení zakládá konkrétní povinnost státu, což může být klíčové pro řešení kauz, které se objeví s postupujícími následky klimatických změn.

Jistě je možné namítat, že vnitrostátní soudy jinde než v Nizozemsku těžko najdou vůli, aby výrazně korigovaly prostor pro politické rozhodování, a to pouze na základě relativně vágních závazků vyplývajících z mezinárodního práva. A tak to má být, protože úlohou soudů není nahrazovat politickou vůli. Ovšem podobné příklady již existují, a to i z jiných oblastí ochrany životního prostředí v širším pojetí.

Nabízí se například paralela s nedávným rozhodnutím řecké Státní Rady (Συμβουλίου της Επικρατείας),¹⁰³ podle kterého nesmí domy v okolí Akropole

¹⁰² Viz cit. rozsudek *Hatton II*, dis. Costa, Ress, Türmen, Zupančič a Steiner, body 17-18, vlastní překlad.

¹⁰³ Rozsudky řecké Státní Rady (Συμβουλίου της Επικρατείας) č. 205/2020 a 206/2020; shrnutí dostupné zde: <https://bit.ly/2YJYNDa>.

přesahovat výšku 21 metrů. Na tom by nebylo nic zvláštního, nicméně toto pravidlo nevyplývá z nového řeckého stavebního zákona, který je v tomto ohledu benevolentní. Soud ovšem poukázal na dlouhodobé znepokojení UNESCO nad rozvojem dané oblasti, které ministerstvo životního prostředí patnáct let přehlíží. A dovedil, že se namísto ustanovení stavebního zákona použijí pravidla zvláštní vyhlášky z roku 1955, která byla považovaná za překonanou a která pro zvláštní oblasti stanoví uvedený výškový regulativ – a to do doby, než bude konečně přijata úprava, která zohledňuje specifika ochrany UNESCO. A navíc dodal, že se nejedná o výjimku pro tento případ, ale že z čl. 24 řecké ústavy, podle kterého má urbanizace probíhat s ohledem na místní podmínky, vyplývá přednost místní úpravy nad celostátní. Územní plánování na lokální úrovni tudíž není v podřízeném postavení vůči obecné zákonné úpravě, ale uplatní se v zásadě naopak přednostně jako *lex specialis*.

V českém prostředí je samozřejmě návaznost jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace pevně daná, takže není hned nutné malovat čerta na pražské panorama. Kdysi jsme ale také považovali za dané, že směrná část územního plánu není závazná...¹⁰⁴

Použité zdroje:

Bartoň, M. a kol. *Základní práva*, Leges, 2016, 608 s.

Blažková, K. Právo na efektivní vyšetřování: dochází na třetím ústavním soudu k výrazné změně v koncepci ochrany základních práv? *Jurisprudence*, 2016, č. 5, s. 3-14.

Kosař, D. Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 3-19.

Madej, M. *Meze základních práv v České republice*, Leges, 2018, 240 s.

Svoboda, T. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci? *Právník*, AV ČR, Ústav státu a práva, 2019, č. 8, s. 793-802.

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.

¹⁰⁴ Viz usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116.

POSITIVE OBLIGATIONS OF THE STATE IN ENVIRONMENTAL PROTECTION: THE RIGHT TO WATER (MAYBE) EXISTS**Abstract**

This article provides a brief commentary on the recent case law of the European Court of Human Rights (ECHR) related to environmental protection or protection of cultural heritage: decisions in cases *Ahunbay and Others v. Turkey* (6050/06), *Pop and Others v. Romania* (54494/11, 67699/11 and 21251/12) and *Vecbaštika and Others v. Latvia* (52499/11). A particular interest is paid to the concept of positive obligations in environmental protection according to Article 8 of the European Convention on Human Right, following a recent judgement of the ECHR in case *Hudorovič and others v. Slovenia* (24816/14 and 25140/14) which concerns insufficient measures to ensure access to drinking water and sanitation for excluded Roma communities.

Key words:

European Court of Human Rights, case law, positive obligation, right to water, climate change



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**ZÁKONODÁRCE NEMŮŽE NOVĚ PRODLOUŽIT PROMLČECÍ DOBU U PŘESTUPKŮ, KTERÉ BYLY SPÁCHÁNY PODLE PŘEDCHOZÍ ÚPRAVY***doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.***Úvodní poznámky**

Právní úprava přestupků je v určitém rozsahu kodifikovaná, a to tak, že stanovuje obecné podmínky odpovědnosti za přestupky, druhy správních trestů a ochranných opatření a obecná pravidla jejich ukládání a řízení o přestupcích jako zvláštní druh správního řízení.¹ Pramenem platné právní úpravy je především zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tento zákon, účinný od 1. 7. 2017, upravuje obecnou část přestupkového práva hmotného a procesní úpravu projednávání přestupků. Od data účinnosti nahradil² zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. V poslední části zákona č. 250/2016 Sb., čtvrté (§ 103-114), jsou společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Právě jeden z těchto paragrafů byl v únoru letošního roku předmětem nálezů Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020, konkrétně § 112 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb. O tomto nálezu pojednává tato rubrika našeho časopisu.

Plénium Ústavního soudu (příčemž soudcem zpravodajem byl Josef Fiala) vyhovělo návrhu Městského soudu v Praze a zrušilo dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ve věci návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 54/2020³ v částce 23 dne 26. února 2020. Tím to dnem byla tedy věta první § 112 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb. zrušena.

K zániku odpovědnosti za přestupky

Připomeňme na úvod, že napadené ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je zařazeno do jeho

¹ Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 250.

² § 113 bod 1. zák. č. 250/2016 Sb.

³ Srovnej i Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskových chyb v částce 23/2020 Sb. (Sbírka zákonů, částka 24, str. 743). Tisková chyba nemá na obsah cit. nálezů vliv.

části čtvrté a obsahovalo do dne vyhlášení předmětného nálezu Ústavního soudu ČR přechodné ustanovení následujícího znění: „*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.*“

Podle § 2 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb. odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.

Toto základní pravidlo vymezující časovou působnost zákona, podle něhož se posuzuje odpovědnost za přestupek, je vyjádřením zásady *nullum crimen sine lege* a promítnutím čl. 40 odst. 6 Listiny ZPS i do přestupkového práva. Uvedené pravidlo se týká nejen hmotněprávních podmínek odpovědnosti za přestupek, ale i správního trestu, který lze uložit rovněž podle zákona účinného v době spáchání přestupku, není-li pozdější zákon pro pachatele příznivější.⁴

Zánik odpovědnosti za přestupky je zakotven v § 29 zák. č. 250/2016 Sb. a mezi důvody uvádí i uplynutí promlčecí doby. Právní úprava v zák. č. 250/2016 Sb. sjednotila od 1. 7. 2017 dosud velmi roztráštěnou a nejednotnou úpravu zániku odpovědnosti za přestupky.

Jak uvádí Ústavní soud ČR, právní institut spočívající v zániku odpovědnosti za přestupky či jiné správní delikty uplynutím zákonem vymezeného časového úseku byl v jednotlivých zákonech do 30. 6. 2017 označován rozdílně, byť jeho podstata i důsledky byly stejné. V právním řádu se tak bylo možno setkat se lhůtou pro projednání přestupku [např. § 57 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017], se lhůtou pro uložení pokuty [např. § 8 odst. 3 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění účinném do 30. 6. 2017] či lhůtou pro zánik odpovědnosti za přestupek [např. § 30 odst. 7 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění účinném do 30. 6. 2017]. O tom, že podstata těchto jinak označených lhůt byla vždy stejná, svědčí např. kombinace těchto pojmů v § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kde se pod nadpisem „zánik odpovědnosti za přestupek“ stanovilo, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.⁵

Podle Heleny Práškové, vzhledem ke značnému zásahu do dosavadní právní úpravy a praxe správních orgánů bylo do § 112 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb. zařaze-

⁴ Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 273.

⁵ Nález ÚS ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 20.

no zvláštní přechodné ustanovení o lhůtách pro zánik odpovědnosti. Dosavadní lhůty se ode dne nabytí účinnosti přestupkového zákona nepoužijí, odpovědnost za přešupek a dosavadní jiný správní delikt však nezánikne dříve, než by uplynula některá z těchto lhůt, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti přestupkového zákona. Dosavadními zákony se rozumí zákony platné a účinné do nabytí účinnosti přestupkového zákona.⁶

Těmito zákony se rozumí tedy i zákony ze systému práva životního prostředí, zejména ze zvláštní části (sektorové zákony na ochranu jednotlivých složek životního prostředí a zákony z oblasti regulace nakládání se zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí).

K návrhu Městského soudu v Praze na zrušení § 112 odst. 2 věta první zák. 250/2016 Sb.

Městský soud v Praze se dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), obrátil na Ústavní soud ČR a navrhl, aby Ústavní soud zrušil § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přešupky“).

V návrhu městský soud uvedl, že se před ním vede řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o přešupku dle § 125c odst. 1 písm. d) a k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Šlo o přešupek spočívající v tom, že řidič osobního automobilu při couvání narazil do jiného automobilu a po krátkém jednání s účastníky nehody z místa nehody odjel do bydliště majitele vozu, kde se na výzvu policejní hlídky odmítl podrobit dechové zkoušce na alkohol, a následně odmítl odběr krve a moči i v nemocnici, kam byl hlídkou eskortován. Za přešupek byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Ke spáchání přešupku došlo 24. 2. 2016, tj. předtím, než dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přešupky.

K tomu Městský soud v Praze v návrhu uvedl, že „*byl-li by zánik odpovědnosti za přešupek posuzován dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přešupcích“), došlo by k zániku odpovědnosti za přešupek dne 24. 2. 2018 uplynutím dvou let od jeho spáchání (§ 20 odst. 3 zákona o přešupcích). K zániku odpovědnosti za přešupek by tak došlo ještě*

⁶ Prášková, H. Nové přešupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 184.

předtím, než dne 29. 3. 2018 rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Naopak, posuzoval-li by se zánik odpovědnosti za přestupek dle zákona o odpovědnosti za přestupky, rozhodnutí o přestupku by nabylo právní moci ještě předtím, než by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, k čemuž by došlo nejdříve dne 3. 5. 2018. Jednorozhodnutí promlčecí doba by se totiž dvakrát přerušila a počala běžet od počátku, nejprve oznámením zahájení řízení o přestupku dne 25. 5. 2016 a následně dnem 3. 5. 2017, kdy bylo vydáno rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným. Konec tříleté promlčecí doby dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by spadal až na den 24. 2. 2019. Stručně řečeno, dle zákona o přestupcích zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím nejpozději 2 let od jeho spáchání, dle zákona o odpovědnosti za přestupky zanikla nejpozději uplynutím 3 let od jeho spáchání. Tato časová diference způsobila i jiný výsledek při posouzení promlčení odpovědnosti za přestupek dle uvedených zákonů.“

Zákon č.200/1990 Sb., o přestupcích, platný do 30. 6. 2017 a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, účinný od 1. 7. 2017, dávají odlišnou odpověď na otázku, zda ve věci posuzované městským soudem rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci předtím, než došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, nebo až po něm. Dle § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky (ustanovení, které městský soud navrhl zrušit), se má užít zákona, který je v dané věci pro obviněného méně příznivý, tj. zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něž by rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci před zánikem odpovědnosti za přestupek.

Městský soud v Praze považuje toto ustanovení za rozporné s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, dle něhož se trestnost činu posuzuje dle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán a dle něhož se pozdějšího zákona užije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Trestání za správní delikty a přestupky podléhá stejnému režimu jako trestání za trestné činy a také na trestání za přestupky se vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny. Promlčení odpovědnosti za přestupek (stejně jako promlčení trestní odpovědnosti) je institutem hmotného práva, nikoli práva procesního. Městský soud spatřuje smysl čl. 40 odst. 6 Listiny v tom, aby podmínky trestnosti (včetně promlčení) byly pachateli známy již v okamžiku spáchání protiprávního jednání a nemohly být dodatečně zpříšňovány. K výsledku reprobovanému čl. 40 odst. 6 Listiny však směřuje § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky ve věci, kterou městský soud posuzuje. Dané ustanovení je natolik jednoznačné, že ho nelze vyložit ústavně souladným způsobem. Městský soud poukázal ve svém návrhu i na zákon č. 204/2015 Sb., jímž byl s účinností od 1. 10. 2015 novelizován § 20 zákona o přestupcích tak, že došlo k prodloužení jednorozhodnutí lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. Dle přechodných ustanovení k zákonu č. 204/2015 Sb. se nová úprava měla užít jen na přestupky spáchané

po účinnosti tohoto zákona. Jde dle městského soudu o ústavně souladnou úpravu a není zřejmé, proč se zákonodárce rozhodl v zákoně o odpovědnosti za přestupky postupovat opačně, tj. vztáhnout pozdější a méně příznivou úpravu zániku odpovědnosti za přestupek i na přestupky spáchané před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky.

Názor Ústavního soudu ČR k návrhu Městského soudu v Praze

Ústavní soud ČR k tomu uvádí ve svém nálezu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 následující.

Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je úprava časových aspektů právní úpravy trestání. V konečném důsledku tento článek obviněnému zaručuje, že při posuzování trestnosti činu na něj nikdy nebude použita přísnější právní úprava, než která tu byla v době jeho spáchání. Čl. 40 odst. 6 Listiny tak zakotvuje zákaz retroaktivity v neprospěch obviněného při posuzování trestnosti činu a ukládání trestu, čímž se zajišťuje v těchto oblastech právní jistota (věta první), a dále obsahuje příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější (věta druhá).

Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že i promlčení odpovědnosti za přestupek je součástí vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. Tento závěr přitom není v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (zamítnutí návrhu na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu), který se vztahoval toliko k velmi specifické otázce související s polistopadovým vypořádáním se s minulostí.

Lze tedy shrnout, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona. Úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž je napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož směřuje k ústavně reprobovanému výsledku v podobě užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu je § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny a Ústavní soud souhlasí s městským soudem v tom, že není možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.⁷

Disent soudců Ústavního soudu Jana Filipa a Vojtěcha Šimíčka

K výroku a odůvodnění nálezu ÚS uplatnili podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko soudci Jan Filip a Vojtěch Šimíček.

⁷ Viz *Ústavní soud, Brno, TZ 9/2020 z 10. 2. 2020* <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-prechodneho-ustanoveni-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-zako/>

Podle jejich disentu, náleze – viděno prakticky – se dotýká otázky, jejíž význam vzhledem k uplynutí promlčecích dob (ať již původních nebo „prodloužených“) se nemusí zdát zásadním. Nicméně z hlediska výkladu a přístupu k ústavnímu pořádku vůbec, zejména pak k čl. 1 odst. 1, čl. 83 a čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 8 odst. 2, čl. 39 a čl. 40 odst. 1 a 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v tomto nálezu jde o věc zásadní, zejména měly-li by se názory v něm uplatněné respektovat i nadále. Ve věci se totiž nerozhodovalo jen o jednom již téměř obsoletním přechodném ustanovení, nýbrž o tom, zda budou zachována východiska judikatury Ústavního soudu položená v jeho prvním a klíčovém nálezu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1) k ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu.⁸

Základem přístupu Ústavního soudu k výkladu tzv. podústavního práva musí vždy být zásada, že se zákony a jiné právní předpisy vykládají z hlediska ústavního pořádku, a nikoli naopak, jako nyní učinila většina, když smysl ústavního soudnictví vlastně pominula. To, s čím oba soudci nesouhlasí, je vyjádřeno v několika rovinách. Jde jednak o přístup k nosným důvodům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, které jsou názorem většiny v části týkající se ústavního významu zakotvení promlčecí doby *de facto* překonány nejen ve vztahu k čl. 40 odst. 6 Listiny, nýbrž i ve vztahu k zásadě, že při svém rozhodování se má soudce Ústavního soudu řídit mj. ústavními zákony, nikoli závěry doktríny trestního práva pro výklad práva podústavního.

Podstata toho, v čem se oba disentující soudci rozcházejí s názorem většiny pléna Ústavního soudu ČR, spočívá ve výkladu čl. 40 odst. 6 Listiny, kdy mají za to, že ústavně zaručenou součástí „trestnosti činu“ není promlčecí doba. Shodují se s názorem většiny pléna potud, že promlčecí doby, které již dobehly, nelze znovu otevřít. Liší se však v názoru na to, zda je ústavně přípustné zákonem prodloužit promlčecí dobu v případě, kdy ještě neuběhla a jednání pachatelů určitých trestných činů podle názoru demokraticky zvoleného zákonodárce odůvodňují jejich stíhání v delším časovém období.⁹

Výklad, který provedla většina pléna v tomto nálezu, je podle obou soudců v podstatě založen na prostém povýšení české trestněprávní doktríny na ústavní princip, což však pokládají za metodologicky zcela chybný přístup, který Ústavní soud nemá volit.¹⁰

⁸ Bod 1 disentu v rámci nálezu ÚS ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

⁹ Bod 12 a 13 disentu v rámci nálezu ÚS ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

¹⁰ Bod 10 a 18 disentu v rámci nálezu ÚS ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

Oba soudci se domnívají, že návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich měl být zamítnut a vloženo ústavně konformně.

Ocitujme na závěr bod 21. odlišného stanoviska: „*Nejde sice o ústavní Waterloo, byť to takto disentující soudci berou (hlavním poraženým je zde ovšem zákonodárce a jeho možnost reagovat na potřeby společnosti na úseku stíhání protiprávního jednání – ve věci o víc nešlo); avšak před změnou náhledu na ústavní pořádek, tedy zaváděním jakési zákonnosti ústavy na úkor ústavnosti zákonů, je třeba co nejvíce varovat. Navíc přes pokusy to zakrýt, jde též o překonání názoru v klíčovém a základním nálezu Ústavního soudu, kterým byl konečně pohled na ústavu jako základ právní řádu postaven „z hlavy na nohy“. Lehkost, jakou je nyní relativizován, je až zarážející, i když to bude (doufejme) platit jen do příštího rozhodnutí o ústavnosti nějakého zákona, který se bude týkat závažnějšího problému, tentokrát již nikoli trestnosti, nýbrž zákonodárného uvážení na poli trestněprávní politiky státu realizované na poli práva.*“¹¹

Závěrem

Ústavní soud ČR svým nálezem ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 zrušil k 26. 2. 2020 první větu § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zbývá doplnit, že před zásahem Ústavního soudu obsahoval § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dvě věty.

„*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“

V druhé větě daného ustanovení se odkazuje na lhůty podle první věty, jimiž se rozumí lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt.

Ústavní soud ČR ve svém nálezu v bodu 69 konstatoval, že druhá věta § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyla návrhem napadena a Ústavní soud nemůže jít v řízení o zrušení zákonů *ultra petitem* [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227) či náleze ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. A podle bodu 71 se patří

¹¹ Bod 21 disentu v rámci nálezu ÚS ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat.

Ústavní soud ČR návrhu Městského soudu v Praze na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tedy vyhověl. Domnívám se však, že názoru odlišného stanoviska ústavních soudců Jana Filipa a Vojtěcha Šimíčka by měla být v teorii i praxi věnovaná pozornost rovněž a že by tento dissent neměl zapadnout.¹²

Použité prameny:

Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 1.vydání. Praha: C. H. Beck, 2019

Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993

Ústavní soud, Brno, TZ 9/2020 z 10. 2. 2020 <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-prechodneho-ustanoveni-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-zako/>

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

je docentem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK a na katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity.

¹² Tento příspěvek byl zpracován v rámci vědecké činnosti na katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity.

**THE PLENARY JUDGEMENT OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE CZECH REPUBLIC CONCERNING
THE TERMINATION OF LIABILITY FOR THE OFFENSE**

Summary:

The paper deals with the current plenary judgement of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the termination of liability for the offense (judgment dated 4 February 2020, file No. Pl. ÚS 15/19). The Plenum of the Constitutional Court of the Czech Republic granted the motion of the Municipal Court in Prague and annulled the first sentence of Act No. 250/2016 Coll., On Liability for Offence and Proceedings concerning them on the day of publication of the judgment in the Collection of Laws (26 February 2020). According to the Constitutional Court, the legislator cannot newly extend the limitation period for offenses that were committed under the previous regulation.

Key words:

Constitutional Court, termination of liability for the offense, Charter of Fundamental Rights and Freedoms, administrative law, criminal law



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**20 LET ČESKO-POLSKO-SLOVENSKÉ SPOLUPRÁCE
V OBLASTI PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Ve dnech 10.–13. 9. 2019 se uskutečnil na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze jubilejní 20. ročník tradiční česko – polsko – slovenské konference z oblasti práva životního prostředí.

Toto již tradiční setkání pedagogů, vědeckých pracovníků, soudců, advokátů a doktorandů se poprvé uskutečnilo v roce 2000 shodou okolností rovněž na území České republiky. U zrodu této myšlenky stáli koncem 90. let minulého století prof. Jerzy Sommer a prof. Wojciech Radecki z Polské akademie věd ve Wroclavi, dále prof. Milan Damohorský z Univerzity Karlovy v Praze a prof. Soňa Košičiarová, zastupující slovenské kolegy. Byl přijat model, dle kterého bude rotovat pořadatelství mezi jednotlivými zeměmi, s tím, že se na organizaci tří až čtyřdenní konference – obvykle v zářijovém termínu – bude podílet vždy příslušné akademické pracoviště či vědecká společnost v příslušné zemi. Z každé konference měl být vydán společný sborník či monografie.

Tématem 20. ročníku konference bylo „Právo životního prostředí ve 3. tisíciletí: výzvy, přístupy, nástroje“. Organizaci konference zajišťovala Katedra práva životního prostředí PF UK ve spolupráci s Rektoriátem Univerzity Karlovy, Českou společností pro právo životního prostředí a Magistrátem hlavního města Prahy.

Odborný program konference byl rozdělen do čtyř samostatných sekcí, a to na A) klimatická změna, ochrana ovzduší, energetika, B) zdroje ohrožení životního prostředí (zejména odpady), C) voda, půda a D) les, příroda a krajina. Vlastním jednáním v sekcích předcházelo 10. 9. 2019 slavnostní plenární zasedání ve Vlasteneckém sále staroslavného Karolina. Úvodních slov se ujali Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., prorektor Univerzity Karlovy a Jeho Excelence Dr. Peter Weiss, velvyslanec Slovenska v ČR. Za Českou společnost pro právo životního prostředí promluvil v úvodu Prof. Milan Damohorský a za polské účastníky Prof. Wojciech Radecki z Polské akademie věd. Prof. Milan Damohorský připomněl všechny dosavadní ročníky společných konferencí tří partnerských zemí.¹ Slavnostní atmosféru podkreslila hudebním vystoupením skupina Rejbele v čele

¹ Pro zájemce o přehled prvních 15 ročníků viz V. Stejskal. *15 let česko-polsko-slovenských konferencí práva životního prostředí*. in *České právo životního prostředí* č.2/2014 str. 144-148. K 16.-19. ročníku viz časopis *České právo životního prostředí* ročníky 2015–2019.

s čerstvou absolventkou doktorského studijního programu oboru právo životního prostředí na PFUK v Praze Mgr. Sabinou Falteiskovou, Ph.D.

V průběhu zasedání jednotlivých sekcí se střídali se svými referáty účastníci konference z jednotlivých partnerských zemí. Zaujal především nestor společných setkávání, prof. Wojciech Radecki, který shrnul vědecké přístupy k rozvoji teorie práva životního prostředí v partnerských zemích, když okomentoval polské, české a slovenské učebnice práva životního prostředí od konce 80.let 20.století do současnosti. Dr. Daria Danecka (rovněž z Polské akademie věd) shrnula publikační činnost českých, polských a slovenských autorů, pokud jde o vydané komentáře k jednotlivým zákonům z oblasti ochrany životního prostředí za posledních 30 let. Doc. Vojtěch Stejskal připomněl všechny dosavadní společné publikace vydané z dosavadních ročníků česko-polsko-slovenských konferencí od roku 2000 do současnosti.

Pokud učiníme souhrnný přehled všech proběhnuvších 20 konferencí, pak můžeme konstatovat, že na nich zaznělo celkem 444 referátů, z toho polských bylo 210, českých 178 a slovenských 56.² Celkově bylo z oněch dvaceti konferencí vydáno 18 publikací, na publikace z posledních dvou ročníků jistě dojde v letošním roce. Největší počet účastí a referátů měli za Polsko: Prof. Wojciech Radecki (20/20), za Českou republiku: Doc. Vojtěch Stejskal (20/20) a za Slovensko: Prof. Soňa Košičiarová (18/20). Územně se z dvaceti konferencí konalo osm v Polsku, devět v České republice a tři na Slovensku. Během dvaceti let se zapojily do organizace Univerzita Karlova, Masarykova univerzita, Palackého univerzita v Olomouci, Vratislavská univerzita, Slezská univerzita v Katovicích, Univerzita Kazimíra Velkého v Bydhošti, Univerzita ve Štětíně, Komenského univerzita v Bratislavě či Trnavská univerzita, dále vědecké společnosti pro právo životního prostředí v Polsku a v ČR a konečně ústavy státu a práva akademií věd v Praze a ve Vratislavi. Řada konferencí se rovněž uskutečnila za spolupráce se správami příslušných národních parků.

Za podporu jubilejní 20. česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí je třeba poděkovat Rektorátu UK, jehož cestou a laskavostí byla z přidělených prostředků Progres 02 (jeho koordinátorem je Prof. JUDr. et PhDr. mult. Michal Tomášek, DrSc., proděkan pro vědu, výzkum a ediční činnost PF UK) konference spolufinancována. Dále za morální i finanční podporu děkujeme České společnosti pro právo životního prostředí a Radě vědeckých společností při AV ČR. Konečně je třeba poděkovat týmu organizátorů v čele s JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D. a Mgr. Evou Slavičkovou z katedry práva životního prostředí PFUK.

² Devátého ročníku v Trnavě v roce 2008 se poprvé a zatím naposledy zúčastnili i zástupci Maďarska.

Tradiční poděkování míří rovněž panu prof. Wojciechu Radeckému a panu prof. Milanu Damohorskému za obětavé tlumočení, čímž usnadnili zejména mladším účastníkům konference vzájemné pochopení českého, resp. slovenského a polského jazyka.

Účastníci jubilejní konference se jednomyslně shodli, že ve společných konferencích budou pokračovat i v příštích letech. Už 21. ročník se uskuteční na Slovensku, vzhledem k pandemii čínského koronaviru však patrně až v roce 2021.

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Česká společnost pro právo životního prostředí

**THE 20TH ANNUAL INTERNATIONAL SCIENTIFIC
POLISH-CZECH-SLOVAK CONFERENCE RELATING
TO THE ENVIRONMENTAL LAW**

Abstract

The 20th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law took place on 10st – 13rd September 2019 in Prague. Faculty of Law of the Charles University in Prague, Department of environmental law, and Czech Society for Environmental Law was the organizer of this year of the traditional conference. Academic lawyers dealing with the environmental law (academic lawyers from Czech, Polish and Slovak universities as well as from Czech Institute of State and Law of Academy of Science and Polish Institute of Law of Academy of Science) are traditional participants of this conference.

The topics of this conference – 1) climate change, air pollution and energy, 2) soil and water protection, 3) forest, nature and landscape protection, 4) legal aspects of the waste disposal, was based on lecture, reports and discussions.



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

Nový komentář k zákonu o geologických pracích

ONDŘEJ Vícha. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 300. ISBN 978-80-7598-743-3 (brož.)

Hle, i v čase epidemie čínského viru vycházejí knihy! Recenzovanou publikaci jsem obdržel čerstvě po vydání v březnu 2020 od kurýra v místě mého koronavirového azylu, kam se za mnou vydal onen dobrý muž až z Prahy. Oba jsme měli pochopitelně při předání nasazené roušky. To jsem ještě netušil (až při nahlédnutí do tiráže, kterou u každé nové knihy studuji jako první), že knížka za mnou putovala ve skutečnosti ještě z větší dálky, nakladatelství Wolters Kluwer ji nechalo vytisknout v Polsku, ve firmě se sympatickým jménem Sowa.

Právní úprava regulující podmínky průzkumu a těžby ložisek nerostů má na území dnešní České republiky dlouhou historii, původně pochází již ze 13. století. Připomeňme, že tzv. jihlavské horní právo (*Iura montium et montanorum*)¹ a následně zejména tzv. kutnohorské horní právo (*Ius regale montanorum*)² se stalo základem psaného horního a kutacího práva, které se rozšiřovalo i do tehdejších okolních zemí. Rozhodně je třeba vyzdvihnout jejich stabilitu. Prameny středověkého horního práva byly nahrazeny teprve v roce 1854, kdy byl přijat pro celou Rakouskou monarchii tzv. obecný horní zákon (*Císařský patent ze dne 23. května 1854 č. 146/1854 ř. z.*). Ten platil v pozdějším Československu až do roku 1957, kdy byl zrušen zákonem č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

Po roce 1948 došlo postupně k vytvoření samostatné organizace státní správy na úseku geologie (vládním nařízením č. 58/1953 Sb., o vládním výboru pro geologii a Ústředním ústavu geologickém, resp. vládním nařízením č. 11/1958 Sb., o organizaci státní geologické služby). Organizace státní správy na úseku geologie byla zastřešena Ústředním geologickým úřadem, resp. Českým geologickým úřadem (v návaznosti na zákon ČNR č. 2/1969 Sb.). Po roce 1990 byl Český geologický úřad zrušen a kompetenčně byla působnost na úseku geologie převedena pod Ministerstvo životního prostředí, které je ústředním orgánem státní správy

¹ Blíže srov. JÁNOŠÍKOVÁ, P. Jihlavské horní právo. In KNOLL, V., BEDNÁŘ, V. (eds.) *Naděje právní vědy*. Býkov 2006, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 253-261.

² Blíže srov. BÍLEK, J. České horní právo, část 2 – *Ius Regale Montanorum*. *Právo královské horníkuov*. Příbram: Čs. uranové doly, 1978.

vy pro geologické práce, výkon státní geologické služby, ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod (§ 19 odst. 2 zák. č. 2/1969 Sb.).³

Recenzovaný komentář Ondřeje Víchy přibližuje čtenářům zákon, přijatý původně v roce 1988, tedy v době, kdy panovaly jiné právní podmínky, než v současné době (včetně tehdejšího pojetí vlastnického práva). Do té doby se činnosti v oblasti geologie řídily vládními nařízeními a vyhláškami, na které navazovala celá řada resortních předpisů (nařízení, opatření, pokyny předsedy Českého geologického úřadu). Výjimkou byla oblast vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů, upravená zákonem č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Důvodem pro jeho zrušení a nahrazení novými geologicko-horními předpisy v roce 1988 byla snaha o zvýšení úrovně ochrany a využívání nerostného bohatství, která byla dána soustavným růstem spotřeby základních nerostných surovin nezbytných pro rozvoj národního hospodářství při jejich omezených zdrojích. Po více než patnáctileté přípravě byl Českou národní radou přijat zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadě, který stanovil zvláštní právní úpravu pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, včetně vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů. Současně byl Federálním shromážděním přijat zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a Českou národní radou zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Všechny tři zmiňované zákony byly přijaty jen krátce před zásadními společenskými změnami na sklonku osmdesátých let minulého století (byly publikovány ve Sbírce zákonů dne 19. 4. 1988 a nabyly účinnosti dnem 1. 7. 1988).

Zákon o geologických pracích tvoří obecně jeden ze tří legislativních pilířů zákonné úpravy horního práva. Horní právo je předmětem nejen praxe, ale i vědy a pedagogické činnosti. V současné době se vyučuje i na právnických fakultách veřejných vysokých škol, v ČR konkrétně v Praze a Olomouci. A velký podíl na tom má právě autor recenzovaného komentáře, JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., který publikoval v Nakladatelství Wolters Kluwer ČR v roce 2015 knihu *Základy horního a energetického práva*, která se stala základem pro výuku na vysokých školách.⁴ V této souvislosti je třeba připomenout ještě jeho jiné významné dílo, tisícistránkový komentář k hornímu zákonu a zákonu o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.⁵ Jelikož je recenzovaný komentář součástí produkce na-

³ Blíže srov. VÍCHA, O. Vývojové tendence v organizaci státní správy hornictví a geologie. In SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 198-215.

⁴ VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.

⁵ VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*.

kladatelství Wolters Kluwer, které soustavně věnuje pozornost právu životního prostředí, hornímu a energetickému právu, považuji za vhodné uvést, že komentářem k zákonu č. 62/1988 Sb., o geologických pracích nakladatelství zkompletovalo komentáře ke všem třem zákonům z oblasti horního a geologického práva.

Ondřeje Víchy lze právem označovat jako specialistu na horní a geologické právo, o čemž svědčí nejen jeho knižní produkce, ale i četné práce v odborných periodikách nebo příspěvky ve sbornících z mezinárodních konferencí. V této oblasti působí aktivně již od konce 90. let minulého století, kdy pracoval na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí ČR v Praze (v letech 1999 až 2012). Absolvent Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně (Mgr.) a Právnické fakulty Univerzity Karlovy (Ph.D.) v současné době působí jako odborný asistent na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Zde se zabývá kromě horního práva především oborem, který vystudoval, tedy právem životního prostředí. Je členem České společnosti pro právo životního prostředí, a to již od jejího založení v roce 2001. Od roku 2014 pracuje též jako asistent soudce Ústavního soudu ČR v Brně. Jeho domovská katedra na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci je jedním z mála akademických pracovišť ve Střední Evropě, které se specializuje na oblast horního a geologického práva. Vedle pražské Právnické fakulty UK, katedry práva životního prostředí (prof. Milan Damohorský) mě již napadá jen katedra správního a horního práva Právnické fakulty Univerzity v Katovicích (prof. Grzegorz Dobrowolski).

Recenzovaná publikace komentáře Ondřeje Víchy k zákonu o geologických pracích vychází z právního stavu ke dni 1. 1. 2020. Má potenciál poskytnout čtenáři základní přehled o platné právní úpravě upravující podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací na území České republiky, jakož i o jejím prosazování.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, je převážně veřejnoprávním předpisem, který upravuje základní podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací a vztahy mezi orgány veřejné správy (Ministerstvem životního prostředí, popř. krajskými úřady) a fyzickými či právními osobami (organizacím a odpovědným řešitelům geologických prací), vůči nimž směřuje výkon veřejné správy na tomto úseku. Zákon o geologických pracích obsahuje také některé soukromoprávní prvky (např. řešení vstupů na pozemky, nebo náhradu škod způsobených prováděním geologických prací) a stanoví též podmínky

1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. Tento komentář byl recenzován i v tomto časopise. viz STEJSKAL, V. Horní zákon a Zákon o hornické činnosti s komentářem od Ondřeje Víchy. in České právo životního prostředí, č. 3/2017 (45), str. 148-151.

výkonu správního dozoru (kontroly) a odpovědnosti za přestupky (správní trestání) na tomto úseku veřejné správy.

Jádrem nové publikace Ondřeje Víchy je komentář k jednotlivým ustanovením zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Ten obsadil dvě třetiny knihy. Zbytek tvoří seznam použitých zkratk, seznam předpisů citovaných v komentáři, seznam použité literatury, anglické shrnutí, informace o autorovi, texty prováděcích předpisů a tradiční věcný rejstřík.

Vzhledem k tomu, že komentovaný zákon o geologických pracích představuje v určitých pasážích i transpozici evropského unijního práva, jsou na příslušných místech rozebrány i relevantní prameny evropského práva (jedná se zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. 5. 1994 o podmínkách udělování a využívání povolení k vyhledávání, průzkumu a dobývání uhlovodíků a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého). To považuji za důležité pro přehled čtenářů, neboť právní úprava evropského unijního práva v této oblasti ještě není u nás tolik známá (kromě skalních odborníků samozřejmě).

Právní úprava geologických prací je však především záležitostí národního práva. Ke dni vydání recenzovaného komentáře bylo přijato celkem 15 zákonů, prostřednictvím kterých byl přímo novelizován komentovaný zákon č. 62/1988 Sb. Víchův komentář reaguje na všechny dosavadní novely zákona o geologických pracích, stejně tak jako na změny souvisejících právních předpisů, které se dané problematiky dotýkají. Zcela správně zohledňuje vývoj dosavadní soudní judikatury (zejména Nejvyššího správního soudu, ale i Nejvyššího soudu a Ústavního soudu ČR, popř. soudů vrchních, krajských a městských) a rozhodovací praxi vztahující se k zákonu č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Autor zde zužitkoval svoji dlouholetou praxi z oblasti soudnictví.

Struktura komentovaných paragrafů je vhodně zvolená a uživatelsky přívětivá. Jsou zde uvedeny vedle vstupních informací k paragrafu komentáře k jednotlivým odstavcům příslušného paragrafu zákona o geologických pracích, seznamy relevantních souvisejících ustanovení zákona o geologických pracích, souvisejících právních předpisů, jakož i pramenů odborné literatury. Důležité místo v rámci struktury komentáře k jednotlivým paragrafům zaujímají citace ze soudní judikatury. Vše je velmi přehledné, včetně grafického provedení.

Z hlediska pedagogického, systematického ale i uživatelského bych rád vyzdvihl zařazení odborné předmluvy autorem na str. XVII až XXI. Dokonce se domnívám, že mohla být i obsažnější.

Z obsahového hlediska nemám v podstatě odborné připomínky, text je aktuální, objektivní, vyvážená je stránka právní i věcná. Je znát, že Ondřej Vícha má

hluboké znalosti nejen právní, ale i přírodovědné a báňsko-technické, které dokázal uplatnit při psaní komentáře. Cenné jsou zejména praktické postřehy a práce s judikaturou, resp. jeho schopnost ji zobecnit. Autor se pochopitelně zabýval především oblastí horního a geologického práva. Související prvky komentované materie, mám na mysli vztahy geologického práva k právním úpravám ochrany jednotlivých složek životního prostředí (zejména komentář k § 22) by si zasloužily jistě podrobnější rozpracování, ale to není pro výsledek zas až tak podstatné, čtenář si v případě zájmu může sám vyhledat příslušnou literaturu, sám autor ostatně dává v knize konkrétní odkazy. Citované složkové zákony chrání příslušné složky životního prostředí ve veřejném zájmu, a prosazování těchto veřejných zájmů je třeba uplatňovat i v příslušných řízeních podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

Oceňuji komentář Ondřeje Víchy jako cenné vědecké dílo v rámci méně známé, avšak velmi důležité oblasti související úzce s právem životního prostředí. Věřím spolu s autorem, že komentář přispěje ke zlepšení nejen právního povědomí o horním a geologickém právu, ale právního prostředí vůbec. Je třeba upozornit, že recenzovaný komentář k zákonu č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, je aktuálním dílem a navazuje na předchozí vydání komentářů k tomuto zákonu, které vyšly v letech 2005⁶ a 2014⁷.

I když se jedná především o vědecké dílo, nepochybuji o tom, že je komentář Ondřeje Víchy z letošního roku využitelný pro rozmanitý okruh čtenářů a uživatelů působících zejména v praxi v oblasti hornictví a geologie, veřejné správy či soudnictví, dále pro studenty a pedagogy vysokých škol a konečně i pro ty, kteří mohou být dotčeni hornickou a geologickou činností, vlastníky či uživatele pozemků.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.⁸

⁶ ŠPONAR, P., VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005.

⁷ VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

⁸ Tento článek byl zpracován v rámci působení autora na katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Ondřej Vícha. *The Act on Geological Works. Commentary.* Wolters Kluwer ČR Publishing, Prague, 2020.

Summary

The legal regulation of exploration and exploitation of mineral resources (raw materials) has a rich history in territory of the Czech Republic. The formulation of basic legal norms in the field of mining occurred in connection with its great expansion in the 13th century, which was due to the discovery of new deposits of precious metals (especially silver) in such places as Jihlava (*Iura montium et montanorum*) and Kutná Hora (*Ius regale montanorum*). At present, mineral resources are a prerequisite for the sustainable functioning of modern society.

The core of today's mining and geological law in the Czech Republic is formed by Act No. 62/1988 Coll., on Geological Works and on the Czech Geological Office that was adopted in 1988, shortly before the major changes in society which occurred after 1989. This commented law was published in the Collection of laws on 19 April 1988 and came into force on 1 July 1988.

The reviewed publication reflects the state of legislation in January 2020 and is divided into several parts. In the foreword, the short history of the development of Czech geologica legislation before 1988 is illuminated. The core of the publication is a structured commentary on the individual provisions of the Act on Geological Works (No. 62/1988 Coll.). Introductory information regarding individual sections of this act is included, as well as a list of relevant related provisions of the act and also related pieces of other legislation. As the EU law is transposed into some provisions of the commented act, relevant pieces of EU legislation, particularly those such as Directive 94/22/EC (the Hydrocarbons Directive) and Directive 2009/31/EC (the Carbon Capture and Storage Directive) are also discussed in corresponding sections. Given the purpose of the commentary and the needs of the reader, it is very important that the relevant case law is included. The case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, general courts (mainly the Supreme Administrative Court and the Supreme Court) as well as the Court of Justice of the EU are discussed. The text also contains references to the primary literature.

Key words:

mining and geological law; geological works; Czech Geological Office



Praktický komentář k zákonu o státní památkové péči

ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 628 s., ISBN 978-80-7598-381-7 (váz.), 978-80-7598-382-4 (e-pub), ISBN 978-80-7598-383-1 (mobi)

Vytváření a ochrana kulturního bohatství společnosti je jedním z významných veřejných zájmů realizovaných a chráněných státem. Zatímco podpora „živých“ kulturních aktivit (např. divadlo, film) napomáhá vytváření nových kulturních hodnot, slouží ochrana kulturních památek (vedle např. muzejnictví či archivnictví) k ochraně v minulosti vytvořených hodnot, jejichž zachování považuje společnost za důležité pro svůj další vývoj. Základním právním předpisem upravujícím v České republice ochranu kulturních památek a památkově cenných území (památkových rezervací a zón) je zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který deklaruje veřejný zájem na ochraně kulturních památek, předepisuje orgánům veřejné správy úkoly, které mají pro účely ochrany kulturních památek plnit, a současně také upravuje práva a povinnosti vlastníků a dalších uživatelů kulturních památek.

Návod, jak se vyznat v platné právní úpravě na úseku památkové péče, nabízí praktický komentář aktuálního znění zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Publikaci vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v tzv. žluté řadě praktických komentářů v prosinci roku 2019, její text vychází z právního stavu k 31. 8. 2019.

Publikace je společným dílem osvědčeného a renomovaného autorského kolektivu. V jeho čele stál JUDr. Martin Zídek, který je ředitelem Památkové inspekce Ministerstva kultury. Autorsky jej doplnili JUDr. et Mgr. Michal Tupý, který je vedoucím oddělení v odboru Památkové inspekce Ministerstva kultury, a Mgr. Jiří Klusoň, který působí jako vedoucí oddělení v odboru umění, literatury a knihoven Ministerstva kultury. Všichni tři autoři se dlouhodobě věnují problematice památkové péče, mají bohaté zkušenosti se zákonem a jeho aplikací v praxi díky jejich působení v ústředním orgánu státní správy, do jehož kompetence kulturní památky spadají (Ministerstvo kultury), ale i na Krajském úřadu Středočeského kraje (pokud jde o první dva autory). Na první pohled je zřejmé, že se v textu komentáře promítají praktické zkušenosti autorů související s působností Památkové inspekce, která vykonává ústřední dozor nad dodržováním zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení. Všichni tři autoři v této oblasti publikovali řadu odborných článků a publikací a působí též jako lektori vzdělávacích a oborových institucí. Tato skutečnost skýtá nemalé záruky, že jde o fundovaný pohled na celou problematiku podloženou osobními zkušenostmi, jenž

se neomezuje pouze na parafrázování důvodových zpráv k jednotlivým změnám zákona o státní památkové péči.

Jedná se teprve o třetí, takto komplexně pojatý, autorský počín k zákonu o státní památkové péči od doby přijetí tohoto zákona v roce 1988. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 1988 a dosud byl změněn celkem 25 zákony a 1 nálezem Ústavního soudu (č. 240/2005 Sb.). Během uplynulých 32 let byly publikovány pouze dva ucelené komentáře k zákonu o státní památkové péči. V roce 2005 byl v nakladatelství ABF – Arch vydán komentář k tomuto zákonu, na němž se podíleli dva ze tří autorů současného praktického komentáře (M. Zídek a J. Klusoň), a v roce 2011 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v jeho fialové řadě komentář k zákonu č. 20/1987 Sb., jehož autory byly J. Varhaník a S. Malý.

Další návrhy změn zákona o státní památkové péči jsou v různých fázích legislativního procesu (např. v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva). V Poslanecké sněmovně PČR je též aktuálně projednáván vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci (sněm. tisk č. 756/0). V návaznosti na nová obecná pravidla využívání údajů ze základních registrů a agendových informačních systémů obsažená v zákoně č. 111/2009 Sb., o základních registrech, se navrhuje mj. dílčí změna zákona o státní památkové péči spočívající ve zrušení jeho ustanovení § 43a, které dosud upravuje přístup orgánů památkové péče do základních registrů a informačních systémů veřejné správy.

Ve stručné předmluvě autoři praktického komentáře rekapituluji dosavadní snahy o přijetí nové právní úpravy na úseku památkové péče, které se datují již od samého počátku přelomových událostí v roce 1989. Autoři uvádí, že významných pokusů o přijetí nové právní úpravy bylo více (pocházejí zejména z let 1992, 2002 nebo 2008). Zatím poslední pokus o přijetí nové právní úpravy na úseku památkové péče skončil dne 12. 7. 2017, kdy Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR ve třetím čtení zamítla vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu. Tato takřikající poslední kapka přiměla autory k sepsání tohoto komentáře, neboť dle jejich slov „došli k závěru, že zákon č. 20/1987 Sb. bude ještě nějakou dobu platný a účinný“.

Praktický komentář k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, přináší na celkem 628 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má v rámci jeho šesti částí celkem 47 paragrafů a 4 přílohy. V první části (§ 1 – 8) je vymezen účel zákona, definice kulturních a národních kulturních památek a proces jejich prohlášení a evidence, jakož i rušení památkové ochrany. Současně jsou zde vymezeny podmínky územní památkové ochrany v podobě prohlášení památkových rezervací (§ 5) a památkových zón (§ 6) a vydávání plánů jejich ochrany (§ 6a).

V této části komentáře postrádám úplné výčty platných prováděcích předpisů vydaných k provedení § 4, 5 a 6 zákona o státní památkové péči. Konkrétně u komentáře k § 4 (národní kulturní památky) bylo vhodné uvést výčet, popř. základní informace (např. vymezené podmínky ochrany) o veškerých nařízeních vlády, kterými dosud byly některé kulturní památky prohlášeny za národní kulturní památky. Z poslední doby se jedná se například o nařízení vlády č. 289/2019 Sb., o prohlášení některých kulturních památek symbolizujících úsilí a boj za svobodu a demokracii na území České republiky za národní kulturní památky, nařízení vlády č. 33/2019 Sb., o prohlášení Usedlosti Bertramka v Praze za národní kulturní památku, nebo nařízení vlády č. 23/2018 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. Obdobně u komentáře k § 5 (památkové rezervace) by bylo uživatelsky příznivější, kdyby autoři uvedli výčet, popř. základní informace o dosud vydaných nařízeních vlády, kterými byly prohlášeny části měst a obcí za památkové rezervace. Jedná se například o nařízení vlády č. 430/2017 Sb., o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valy s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terežín za památkové rezervace, nařízení vlády č. 127/1995 Sb., o prohlášení území ucelených částí vybraných měst a obcí s dochovanými soubory lidové architektury za památkové rezervace, nebo nařízení vlády č. 54/1989 Sb., o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace. A konečně u komentáře k § 6 (památkové zóny) by bylo uživatelsky příznivější, pokud by autoři uvedli výčet, popř. i základní informace (jako např. podmínky ochrany) o dosud vydaných vyhláškách Ministerstva kultury a opatřeních obecné povahy Ministerstva kultury (vydávaných od roku 2014), kterými byly prohlášeny území vybraných měst, obcí nebo krajinných celků a jejich částí za památkové zóny. V případě vyhlášek Ministerstva kultury se jedná například o vyhlášku č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny, vyhlášku č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu, nebo vyhlášku č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

Druhá část komentovaného zákona (§ 9–20) se věnuje péči o kulturní památky. Text komentáře se zde věnuje zejména právům a povinnostem vlastníků, jakož i dalších uživatelů kulturních památek při nakládání s nimi (ať již jde o jejich běžné užívání, obnovu, restaurování, přemísťování, užívání pro vědecký výzkum nebo účely výstavní, jakož i o jejich vyvážení do zahraničí). Stranou zájmu autorů komentáře nezůstává ani proces ukládání opatření k zajištění péče o kulturní

památky (§ 15) nebo vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny (§ 17). V komentáři k části třetí (§ 21 – 24), která se týká archeologických výzkumů a nálezů, autoři přílehlavě pojednávají o osobách oprávněných provádět archeologické výzkumy, postavení Archeologického ústavu Akademie věd ČR, procesu povolování provádět archeologické výzkumy, jakož i o oznamovacích povinnostech spojených s prováděním archeologických výzkumů a s archeologickými nálezy. V rámci komentáře k části čtvrté (§ 25 – 34) se jeho autoři detailně věnují organizačnímu uspořádání státní památkové péče a vymezení věcné působnosti jednotlivých orgánů státní památkové péče (Ministerstva kultury, celních úřadů, krajských úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností). Samostatně je v této části pojednáno o Památkové inspekci, krajích a obcích v samostatné působnosti a odborné pomoci poskytované Národním památkovým ústavem. Komentář k části páté (§ 35 – 40) podrobně popisuje, v návaznosti na zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, skutkové podstaty přestupků právnických a podnikajících fyzických osob (§ 35 – 36) a osob fyzických (§ 39 – 40), jakož i podmínky pro vymezení odpovědnosti za přestupky. A konečně část šestá (§ 42 – 47) zahrnuje ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

Pro aplikační praxi je účelné, že komentář obsahuje i vysvětlení přechodných ustanovení čtyř zásadních novel zákona o státní památkové péči (zákonů č. 361/1999 Sb., č. 1/2005 Sb., č. 303/2013 Sb. a č. 127/2016 Sb.), které přispívají ke zvolení správné předpisové základny pro daný časový okamžik rozhodování. Součástí publikace je též úplné znění tří prováděcích předpisů vydaných Ministerstvem kultury k zákonu o státní památkové péči - vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vyhlášky č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy, a vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón.

V závěru je kniha doplněna seznamem odborné literatury, medailonky autorů a věcným rejstříkem. Součástí příloh je též úplné znění dvou mezinárodních smluv sjednaných v rámci Rady Evropy v oblasti památkové péče, jejichž smluvní stranou je i Česká republika – Úmluvy o ochraně architektonického dědictví, Granada, 3. 10. 1985 (č. 73/2005 Sb. m. s.) a Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovaná), Valletta, 16. 1. 1992 (č. 99/2000 Sb. m. s.). Na závazky vyplývající z těchto mezinárodních smluv autoři v textu komentáře průběžně upozorňují (např. v komentáři k § 1 v souvislosti s vymezením účelu zákona a otázkou zachování, užívání a zpřístupňování kulturních památek nebo v souvislosti s právními režimy udělování povolení k provádění archeologických výzkumů podle § 21 až 21b).

Ačkoli autoři komentáře pracovali i s dalšími souvisejícími mezinárodními úmluvami sjednanými v rámci organizace UNESCO, zejména s Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 (č. 159/1991 Sb.) a Úmluvou o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků z roku 1970 (č. 15/1980 Sb.), jejich úplné znění mezi přílohami publikace chybí. Jistý nedostatek shledávám taktéž v absenci úplného výčtu všech prováděcích předpisů vydaných k provedení zákona o státní památkové péči. Důvodem však pravděpodobně bylo dodržení limitovaného rozsahu knihy.

Na druhé straně je třeba ocenit přehlednost vykládané materie. Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a seznam předpisů citovaných v komentáři. Vlastní text komentáře k jednotlivým ustanovením zákona o státní památkové péči je vždy členěn do několika podkapitol, v rámci nichž jsou podrobně rozebírané jednotlivé okruhy či dílčí otázky. Nespornou výhodou je zahrnutí (graficky odlišených) praktických příkladů, na jejichž základě autoři vysvětlují jednotlivá ustanovení zákona a zároveň vyvracejí obecně panující domněnku, že komentář k zákonu musí být suchopárný a prostý vtipu (viz např. příklady s vycpanou kachnou nebo nově natřenou parní lokomotivou). Autoři komentáře zároveň reflektují i bohatou soudní judikaturu, která s touto problematikou souvisí. Je to právě pečlivě zpracovaný rozbor soudní judikatury vztahující se k zákonu o státní památkové péči, kterým se tento praktický komentář odlišuje od předchozích autorských počinů v této oblasti. V této souvislosti musím vyzdvihnout zejména komplexně zapracovanou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Autoři však citují i celou řadu rozhodnutí soudů nižších instancí, jakož i některé judikáty soudů zahraničních (např. Vrchního správního soudu spolkové země Dolní Sasko).

Autoři komentáře vhodně poukazují na závazky v oblasti památkové péče vyplývající pro Českou republiku z práva EU. V této souvislosti zmiňují (zejména v souvislosti s výkladem k § 20, který se týká kulturních památek ve vztahu k zahraničí) nařízení Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků nebo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012.

Autoři se ve svém komentáři vypořádávají a nevyhýbají se ani odpovídat na mnoho problematických otázek, které vychází z požadavků praxe. Jako příklad lze uvést otázku prohlášení věcí za kulturní památky. Autoři se v rámci komentáře k § 2 (kulturní památky) zabývají pojetím kulturní památky jako věci ve smyslu občanského práva a nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), naplněním hodnotových kritérií, souborem věcí nebo staveb jako jedné kulturní památky, jakož i ústavním rámcem (odkazují v této souvislosti na nález Ústavního

soudu sp. zn. I. ÚS 35/94 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3244/15). V návaznosti na to se dále věnují procesním aspektům souvisejícím s prohlašování věci nebo staveb za kulturní památku. Postupují přitom systematicky a vhodně poukazují na odlišnosti od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu (zákoně č. 500/2004 Sb.). Nejdříve se věnují zahájení řízení (to může být zahájeno výlučně z moci úřední), dále vymezují povinnosti vlastníka věci nebo stavby po dobu řízení, pojednávají o dokazování, náležitostech rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku, jakož i o speciálním postupu v případě vývozu předmětů kulturní hodnoty. Vyzdvihnout je třeba též snahu autorů o nastínění odlišností při prohlašování kulturních památek podle dřívější právní úpravy platné v letech 1988 až 2005, kdy toto řízení nebylo podřízeno režimu správního řádu (ke změně došlo až v důsledku nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 240/2005 Sb.).

Závěrem je možné shrnout, že praktický komentář k zákonu o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.) představuje užitečnou příručku pro laiky i odborníky v oblasti památkové péče. Je proto určen nejen všem vlastníkům a uživatelům kulturních památek, zástupcům investorů, pracovníkům orgánů památkové péče, dalších dotčených správních orgánů a Národního památkového ústavu, ale i všem ostatním osobám, které mají zájem proniknout do právní úpravy památkové péče. Vedle toho jej lze považovat za významné vodítko pro právní úpravu *de lege ferenda*, což mu významně přidává na atraktivitě v době, kdy jsou připravovány změny právní úpravy na úseku památkové péče v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva nebo v souvislosti s plánovanou přípravou zcela nového památkového zákona.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

Abstract:

The paper is a review of a commentary on the Act No. 20/1987 Coll., on State Heritage Protection, which creates the basic legal framework governing the protection of cultural monuments and heritage areas (monument reserves and zones) in the Czech Republic. The commented act declares public interest in the protection of cultural monuments and establishes rights and obligations of owners and other users of cultural monuments. The reviewed commentary was published by Wolters Kluwer ČR in December 2019 as a joint work of a well-established team of authors, headed by JUDr. Martin Zídek, the director of the Monument Inspection of the Ministry of Culture. It was added by JUDr. et Mgr. Michal Tupý, who is the head of the Department in the Monument Inspection of the Ministry of Culture, and Mgr. Jiří Klusoň, who works as the head of the Department of Art, Literature and Libraries of the Ministry of Culture.

Key words:

commentary, state heritage protection, cultural monuments



Veterinární zákon se dočkal komentáře

SKŘIVÁNKOVÁ, M. a kol. *Veterinární zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-398-5.

Právo životního prostředí je rozsáhlým právním odvětvím, které zahrnuje velké množství rozličných oblastí. Jednou z těchto oblastí je i ochrana zvířat, které se věnuje celá řada právních předpisů. Velmi užitečným nástrojem přiblížení právních předpisů veřejnosti (ať už odborné či nikoli) je vydávání tematických publikací. Zvláště ochrana zvířat si v posledních letech získává pozornost. Minulý rok vyšla v edici Praktický komentář nakladatelství Wolters Kluwer ČR publikace s názvem *Veterinární zákon. Praktický komentář* od kolektivu 10ti autorů tvořeného právníky i veterináři, tedy zástupci obou sfér zásadních pro veterinární péči. Za kolektiv je možné uvést jeho vedoucí paní magistru Skřivánkovou a za ostatní autory dle posloupnosti paní doktorku Vebrovou a pana magistra Morkuse. Jak vyplývá z názvu, jedná se o komentář k zákonu č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „veterinární zákon“). Publikace se pojí s právním stavem k datu 29. 3. 2019, díky kterému je stále silně aktuální, a to i přes vydání již tří novel veterinárního zákona. Možná dokonce díky jejich vydání, zvláště co se týče novely č. 302/2017 Sb.,⁹ jež řeší rozpor v používání pojmů izolace a karanténa, na který je v komentáři upozorňováno pomocí výňatku z důvodové zprávy k v době vydání komentáře ještě neúčinné novele. Lze tak sledovat vývoj právní úpravy zároveň s reakcí odborné veřejnosti.

Za pozitiva lze v první řadě uvést strukturu publikace. Ta přirozeně následuje strukturu samotného veterinárního zákona, takže postupuje vzestupně dle jednotlivých ustanovení a nejdříve uvádí znění paragrafu, načež poskytuje výklad těch částí, které by mohly být sporné. K těm přidává vlastní komentář, aniž by zbytečně opakovala znění paragrafu. Pro lepší orientaci slouží kromě označení čísel stran i označení komentovaného ustanovení. Snad již komentářovou samozřejmostí jsou neoficiální názvy ustanovení, které samotný zákon neobsahuje. Největší přínos pak spatřuji v ujasnění zmatečnosti a nesouladnosti některých ustanovení. Za příklad může sloužit neucelenost právní úpravy neobchodních přesunů, jež veterinární zákon upravuje v § 4a, § 31a a § 38a a dalších. Roztříštěnost komentář řeší vzájemnými odkazy mezi jednotlivými ustanoveními, podle kterých se může čtenář lépe orientovat. Dalším příkladem je zmíněné ujasnění pojmů izolace a karanténa, které veterinární zákon používal v přímém rozporu s odbornou literaturou, tedy izolací myslel „*dočasně, provozně a místně oddělené umístění zvířat*

⁹ Zákon č. 302/2017 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 některé související zákony.

podezřelých z nákazy zvířat nebo zvířat podezřelých z nakažení, v jehož průběhu se provádějí preventivní, diagnostické, popřípadě i léčebné úkony k ochraně před zavlečením nebo šířením nálezů zvířat“. Karanténou pak myslel „dočasné oddělení umístění zvířat před jejich zařazením do stáda nebo před jejich přemístěním z hospodářství, v jehož průběhu se provádějí preventivní a diagnostické úkony a sleduje zdravotní stav zvířat“. Komentářem citovaná Důvodová zpráva k novele veterinárního zákona k tomu uvedla „Podle odborné literatury se pod pojmem ‚karanténa‘ rozumí držení osob nebo zvířat na izolovaném místě za účelem pozorování, zda se u nich projeví příznaky nějaké nemoci. Ve veterinárním zákoně je však tento význam používán pod pojmem ‚izolace‘. Současná úprava je tedy nesprávná, neodpovídá skutečnosti a způsobuje problémy zejména ve vztahu k evropské legislativě...“ Zdůrazněný rozpor použití pojmů byl napraven uvedenou novelou. Vyhledávání rozporů však samozřejmě není jediným přínosem. Kromě odkazů mezi jednotlivými souvisejícími ustanoveními jsou pak třeba zařazeny i odkazy na jiné právní předpisy (národní i nadnárodní) a další dokumenty, čímž komentář podává ucelený přehled zdrojů poznání problematiky. Čtenáři pak stačí, aby si jen ověřil aktuálnost, a nemusí sám dohledávat další zdroje. Často je oddělena samostatná podkapitola věnující se uvedení a někdy i shrnutí prováděcích právních předpisů. Zakomponování nadnárodních předpisů je pak již samozřejmostí, zvláště vzhledem k tématu, které je předmětem několika unijních předpisů. K těm komentář často uvádí shrnutí nejdůležitějších bodů. Příkladem může být shrnutí obsahu Nařízení (ES) č. 1739/2005 týkající se cirkusů na str. 64 nebo několika nařízení týkajících se kontaminujících látek na str. 108 a následujících. Pro v problematice nové čtenáře je ale také bonusem uvedení dalších zdrojů jako např. Metodiky kontroly ochrany zdraví zvířat a nařízené vakcinace.

Pochvalu si zaslouží i uvádění forem jednotlivých aktů. Právě forma je totiž často předmětem diskuzí, pokud ji daný zákon neuvádí výslovně. Přitom má poté v praxi výrazné dopady. Komentář se proto k formě vyjadřuje tam, kde nevyplývá přímo z veterinárního zákona. Jedná se např. o případ formulace veterinárního zákona v § 13, který říká, že „Krajská veterinární správa ... učiní a podle potřeby nařídí mimořádná veterinární opatření“. Komentář navazuje úvahou, že předběžná mimořádná veterinární opatření se vydávají formou rozhodnutí nebo faktického pokynu, načež obě formy porovnává. Dalším příkladem může být nejasná formulace „stanovení veterinárních podmínek“, kterou uvádí veterinární zákon v § 56b. Komentář ujasňuje, že veterinární podmínky pokusu se vydávají formou rozhodnutí krajské veterinární správy. Perličkou na závěr shrnutí pozitiv je uvádění výše správních poplatků podle aktuálního sazebníku. Vyžaduje sice ověření aktuálnosti, ale je příjemným zpestřením. Stejně tak kategorizace přestupků a správních trestů, které za jejich spáchání hrozí, uvedená na str. 395.

Vzhledem k mnohosti autorů a náročnosti tématu se v textu přirozeně objeví i nedostatky. Osobně za největší považuji absenci judikatury nebo příkladů správních rozhodnutí. Jejich zařazení by přiblížilo teorii praxi. O to se ostatně zřejmě snaží autor praktických příkladů na str. 134 a str. 140. Příklady však působí dosti osaměle. Zařazení více příkladů by sebou neslo riziko vzniku spíše učebnicového textu než komentáře. Proto by bylo vhodnější příklady nezařazovat vůbec, ačkoli osobně jsem je při čtení ocenila. Taktéž některé výklady jsou spíše pouze doplňující, přestože je při nich otevřen prostor pro další informace. Příkladem může být evidenční povinnost soukromých veterinárních lékařů. Komentář spojuje evidenci a použití a výdeji léčiv s evidencí o provedených preventivních úkonech a o utracení zvířat, která podléhají označování a evidenci podle plemenářského zákona. Takové doplnění je přínosné pro přehlednost i zjednodušení informovanosti, ale na druhou stranu demonstruje i nevyužitý prostor pro výklad, co znamená řádná evidence a co zahrnuje. Komentář samozřejmě nemůže pojmout vše, zvláště vzhledem k rozsahu, a proto je stručnost v méně diskutovaných tématech logická a pochopitelná. Na následujících stranách se ale komentář věnuje obsahu žádosti soukromého veterinárního lékaře o schválení pro výkon činnosti, který už však výslovně upravuje sám veterinární zákon. Tento prostor by se proto dal využít např. k rozšíření komentáře právní úpravy evidence nebo samozřejmě jiným tématům. Nadbytečně pak může působit i opakování některých výkladů jako např. definice zvířete bez pána nebo celých názvů právních předpisů. Nejedná se ale o rozsáhlý problém a v rámci přísloví „opakování je matka moudrosti“ ani není na škodu.

Z výše uvedeného výčtu je jasné, že přínosy publikace převažují. Na několika seti stranách poskytuje stručný a přehledně rozdělený rozbor právní úpravy veterinárního zákona ve znění účinném ke dni 29. 3. 2019 a je skvělým průvodcem jednotlivými ustanoveními. Nelze jinak než čtení publikace *Veterinární zákon. Praktický komentář* doporučit.

Zdroje:**Bibliografické zdroje:**

SKŘIVÁNKOVÁ, M. a kol. *Veterinární zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-398-5.

Právní předpisy:

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

a související vyhlášky, např. vyhláška č. 329/2003 Sb., o informačním systému Státní veterinární správy

Mgr. Gabriela Procházková

autorka recenze je studentkou prvního ročníku doktorského studia na Právnické fakultě Masarykovy Univerzity.

Klíčová slova:

Ochrana zvířat – veterinární zákon – komentář k veterinárnímu zákonu – recenze.

Abstract:

This report is a review of the publication named *Veterinary act. Practical comment* issued last year by Wolters Kluwer ČR in edition Practical comment. It's comment to act no. 166/1999 Coll., on veterinary care and changing some related acts in legal state to 29. 3. 2019. The report is structurally divided to paragraphs, which are devoted to introduction, positives and negatives of publication and conclusion. Among positives, there are listed structure, brevity, lucidity and clarification of contradictions of veterinary act and others. Among negatives, there are listed absence of case-law or administrative decisions and repeating some interpretations. Conclusion of this report is prevailing of positives and benefit of reading reviewed publication.

Key words:

Protection of animals – veterinary act – comment of veterinary act – review.



↵ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ↵**Sbírka zákonů leden – duben 2020****částka 1**

Zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

částka 2

Zákon č. 3/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 4/2020 Sb., o energetických specialitech.

částka 3

Vyhláška č. 5/2020 Sb., o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin.

Vyhláška č. 6/2020 Sb., o ošetřování nebo označování dřevěného obalového materiálu, dřeva nebo jiných předmětů.

částka 7

Nařízení vlády č. 16/2020 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru poskytovaného na energetickou modernizaci bytových domů.

částka 9

Nařízení vlády č. 19/2020 Sb., o stanovení jednotkové výše poplatku za přírodní minerální vodu odebíranou ze zdroje přírodní minerální vody.

Vyhláška č. 20/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 295/2015 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o krmivech.

Vyhláška č. 21/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 389/2017 Sb., o stanovení výše paušálních částek nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 22/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 291/2003 Sb., o zákazu podávání některých látek zvířatům, jejichž produkty jsou určeny k výživě lidí, a o sledování (monitoringu) přítomnosti nepovolených látek, reziduí a látek kontaminu-

jících, pro něž by živočišné produkty mohly být škodlivé pro zdraví lidí, u zvířat a v jejich produktech, ve znění pozdějších předpisů /// Ministerstvo vnitra upozorňuje, že na tuto vyhlášku se aplikuje ustanovení čl. LXV zákona č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Na základě pravidla stanoveného rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. Ans 5/2007-60, nabývá vyhláška účinnosti (namísto původně stanovené účinnosti dnem 14. prosince 2019) 15. dnem po jejím vyhlášení, tj. 11. února 2020.

částka 11

Vyhláška č. 25/2020 Sb., o předepisování léčivých přípravků při poskytování veterinární péče.

částka 14

Nařízení vlády č. 29/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů.¹

částka 15

Nařízení vlády č. 31/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů.

částka 20

Vyhláška č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava.

částka 23

Nález Ústavního soudu publ. pod č. 54/2020 Sb. ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ve věci návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

částka 25

Vyhláška č. 58/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 423/2011 Sb., o způsobu výpočtu nákladů na činnost odborného lesního hospodáře v případech, kdy jeho činnost hradí stát.

Vyhláška č. 59/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 29/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin, ve znění pozdějších předpisů.

¹ Vyhlášují se dvě nové EVL, Porta Bohemica (kaňon Labe v Severních Čechách) a Louky u Přelouče.

Vyhláška č. 60/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 342/2012 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností, ve znění pozdějších předpisů.

částka 27

Nařízení vlády č. 64/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 29/2016 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, a další související nařízení vlády.

částka 29

Vyhláška č. 68/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění vyhlášky č. 83/2017 Sb.

částka 43

Zákon č. 114/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.²

The current Czech environmental legislation from January to April 2020 in the Collection of Laws

Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic from January to April 2020.



² Novela se dotýká trestněprávní ochrany zvířat.

← 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 55 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.

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 proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- 3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

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

