

## ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

datová schránka s ID: 6wn3n53

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](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

[www.cspzp.com](http://www.cspzp.com)

### Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Editoři rubrik:

#### Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

#### Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. 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)

JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.

(MU v Brně)

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. Magdalena Svobodová, Ph.D.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothröckl

(Správa NP Podvív)

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)

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

### Autor fotografií na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

### Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

e-mail: [eva@rozkotova.com](mailto:eva@rozkotova.com)

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 64. čísla dne 30. 09. 2022.

Toto číslo bylo podpořeno dotací  
Akademie věd ČR ev.č. 060/RVS/EO 2022  
ze dne 9. 5. 2022.



**↩ OBSAH č. 2/2022 (64) ↪**

<b>ÚVODNÍK</b>	<b>7</b>
<i>Vojtěch Stejskal</i> Prameny práva životního prostředí (jubilanti v roce 2022)	7
<b>VĚDECKÁ TÉMATA</b>	<b>12</b>
<i>Hana Müllerová</i> První česká klimatická litigace: prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí	12
<i>Dominik Beránek</i> Zamyšlení nad působností vodního zákona	29
<i>Piotr Poniatoski</i> Road traffic noise problem and protection against such noise in Polish law – basic issues	44
<b>KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SDEU A ESLP</b>	<b>63</b>
<i>Vojtěch Vomáčka</i> Co přináší novelizace Aarhuského nařízení a jak se k soudní ochraně staví české soudy	63
<b>KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR</b>	<b>83</b>
<i>Dominik Židek</i> Ústavnost liniového zákona – analýza nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.)	83
<b>Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA</b>	<b>100</b>
<i>Jakub Kanický</i> Zpráva z 23. ročníku česko-polsko-slovenské konference z oblasti práva životního prostředí	100
<i>Jan Hak</i> Olomoucké právnické dny 2022 a rekodifikace stavebního práva v Česku	106
ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	3

<u>OBSAH</u>	<u>2/2022</u>
<b>RECENZE A ANOTACE</b>	<b>111</b>
Recenze monografie Aleše Máchy Veřejné užívání a jeho předmět	111
<b>PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY</b>	<b>116</b>
Sbírka zákonů duben – červenec 2022	116
Sbírka mezinárodních smluv duben – červenec 2022	119
<b>INFORMACE O ČASOPISU</b>	<b>120</b>
<b>POKYNY PRO AUTORY</b>	<b>122</b>
<b>ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ</b>	<b>125</b>

**☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2022 (64) ☚**

<b>TABLE OF CONTENTS</b>	<b>5</b>
<b>EDITORIAL</b>	
<i>Vojtěch Stejskal</i> Sources of environmental law (Anniversaries in 2022)	7
<b>MAIN TOPICS</b>	
<i>Hana Müllerová</i> The first Czech climate judgment as a breakthrough in substantiation of state mitigation commitments and in new interpretation of the right to environment	12
<i>Dominik Beránek</i> Reflection on the scope of the Water Act	29
<i>Piotr Poniowski</i> Road traffic noise problem and protection against such noise in Polish law – basic issues	44
<b>COMMENTARY ON CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND ECHR</b>	
<i>Vojtěch Vomáčka</i> Amendment to the Aarhus regulation and recent case law of Czech courts in the area of access to justice	63
<b>COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC</b>	
<i>Dominik Židek</i> Constitutionality of the Act on Fast-tracking the Construction of Transportation, Water and Energy Infrastructure and E-communication Infrastructure – Analysis of the Ruling of the Constitutional Court of 22 March 2022, Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Coll.)	83

<b>FROM THE SCIENTIFIC AND RESEARCH LIFE</b>	
<i>Jakub Kanický</i> The 23rd traditional Czech-Polish-Slovak conference in the field of environmental law	100
<i>Jan Hak</i> Olomouc Law Days 2022 and the recodification of construction law in the Czech Republic	106
<b>REVIEWED PUBLICATIONS ON ENVIRONMENTAL LAW</b>	
A review of a monograph by Aleš Mácha called „Public use and its subject“	111
<b>NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW</b>	
List of the new Czech environmental legislation and international treaties (April–July 2022)	116
<b>THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”</b>	
Basic information	120
<b>INFORMATION FOR AUTHORS</b>	
Manuscript requirements	122
<b>RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS</b>	125

 ÚVODNÍK PRAMENY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
(JUBILANTI V ROCE 2022)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

přávě držíte v ruce druhé letošní číslo našeho časopisu. Rok 2022 je bohatý na řadu výročí, kdy si připomínáme přijetí významných pramenů práva životního prostředí a události v rámci vývoje environmentální politiky.

První jubilantkou je Ústava ČR, resp. její čl. 7, který byl do textu základního zákona nově vznikajícího samostatného státu České republiky vložen před třiceti lety. Jedná se o zakotvení tzv. principu odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí. Ochrana životního prostředí byla prohlášena koncem roku 1992 za jednu z ústavně chráněných hodnot nové České republiky. K zařazení samostatného článku, pod číslem 7, do konečného návrhu textu Ústavy došlo po mnoha peripetiích až v průběhu jednání ústavně právního výboru ČNR ve dnech 7. až 12. prosince 1992<sup>1</sup>.

Článek 7 Ústavy ČR byl nakonec přijat ve znění „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“. Opakovaně se připomíná, že o jeho přijetí se zasloužil především prezident republiky Václav Havel.<sup>2</sup> Původní jeho návrh zněl trochu jinak, než jak byl text čl.7 nakonec schválen poslanci. Václav Havel navrhoval text: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jeho rovnováhy a druhové rozmanitosti.*“ Sám návrh odůvodnil takto: „*Zdá se mi, že by bylo smutné, kdyby Ústava vznikající koncem dvacátého století neobsahovala jediný ekologický paragraf. Proto jsem přidal článek 8.*“<sup>3</sup> Václav Havel hovořil o článku 8, ve finálním znění jde pochopitelně o článek 7.

Před třiceti lety, v roce 1992 bylo přijato několik zákonů, které tehdy vytvořilo základ systému práva životního prostředí a které jej tvoří dodnes. Klíčovými jsou zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Pilířem právní úpravy v oblasti ochrany zvířat v rámci zemědělského práva je nepochybně zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Před třiceti lety

<sup>1</sup> Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava ČR, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář, Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 80.

<sup>2</sup> Především Chrástilová, B., Mikeš, P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha: ASPI, 2003, s. 114.

<sup>3</sup> Citace převzata z Chrástilová, B., Mikeš, P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha: ASPI, 2003, s. 114.

byl přijat i první zákon řešící jeden z nejdůležitějších právních nástrojů našeho oboru, posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon č. 244/1992 Sb. byl později nahrazen současným zákonem č. 100/2001 Sb. Ten je pilířem systému práva životního prostředí dodnes a představuje příklad tzv. průřezové (horizontální) právní úpravy. Před dvaceti lety byl přijat další zákon z této oblasti horizontální úpravy, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (tzv. IPPC zákon).

V rámci složkové ochrany je třeba vedle výše zmíněných zákonů z roku 1992 připomenout zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, který byl v roce 2012, tedy před deseti lety nahrazen současným zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Před deseti lety byl náš právní řád vůbec obohacen o balíček zákonů na ochranu atmosféry, vedle zmiňovaného zákona o ochraně ovzduší byl přijat rovněž zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur. Tehdy jsme na tato témata vydali dokonce monotematické číslo časopisu České právo životního prostředí (2/2012-32). V roce 2012 byl přijat i zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Z mezinárodních úmluv by se slušelo připomenout zejména 50 let výročí přijetí Pařížské úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a 30 let výročí přijetí Rámcové úmluvy o změnách klimatu (UNFCCC) a Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD). Obě třicátnice byly přijaty na 2. celosvětové konferenci OSN o životním prostředí a udržitelném rozvoji v brazilském Rio de Janeiro v roce 1992. Když jsme u připomínání si jubilejí, je třeba zmínit i to, že 1. celosvětová konference OSN o životním prostředí člověka se konala v červnu roku 1972 ve švédském Stockholmu, a patrně i díky této konferenci můžeme dnes slavit všechna výše i níže zmíněná výročí.

Úmluvy z Paříže a z Ria jsme si připomněli na zářijové konferenci letos v Praze na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Jednalo se o náplň 23. ročníku tradiční česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí (viz zpráva v tomto čísle časopisu v rubrice Z vědeckého života).

Z jubilantů evropského unijního práva připomeňme alespoň směrnici č. 92/43/EHS, o ochraně volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť (zkráceně směrnice o stanovištích), která je též základem pro tvorbu a ochranu soustavy zvláště chráněných evropských přírodních území Natura 2000.

Jistě jsem na ledacos zapomněl, za což se předem omlouvám a když tak to napravím v některém z budoucích čísel časopisu. Závěrem tohoto bloku bych chtěl uvést, že se legislativní proces nezastavil ani v letošním roce. S účinností od 1. 10. 2022 obohatí české odpadové právo zákon č. 243/2022 Sb., o omezení do-



padu vybraných plastových výrobků na životní prostředí, který transponuje požadavky směrnice EU 2019/904. Ale o tom až v některém z budoucích čísel časopisu.

A o čem si můžete přečíst v aktuálním čísle našeho časopisu dále?

Je všeobecně známo, že ČR nemá vlastní klimatický zákon. V roce 2017 tehdejší vláda ČR zastavila usnesením č. 207 ze dne 22. 3. 2017 přípravu návrhu zákona o snižování závislosti České republiky na fosilních palivech (tzv. antifosilní zákon), s argumentem dopadů na konkurenceschopnost ČR. Od té doby se plán přípravy klimatického zákona (nebo jeho obdoby) v plánu legislativních prací vlády neobjevil.

Dne 15. června 2022 rozhodl Městský soud v Praze o první žalobě v ČR zaměřené na oblast klimatu, a to tak, že v části mitigace jí vyhověl, v části adaptace zamítl a v části, která směřovala proti vládě, odmítl.<sup>4</sup> Rozhodnutí soudu o celkem 60 stranách díky pasážím věnovaným žalobě, vyjádřením žalovaných ministerstev i vlastnímu důkladnému posouzení soudu mnoho vypovídá o (neutěšeném) stavu české klimatické politiky a práva. Analýzu tohoto rozsudku přinášíme jako hlavní téma našeho čísla časopisu. Text Hany Müllerové v první části ukazuje, jaké slabiny má dosavadní přístup českých vládních orgánů ke klimatické politice. Ve druhé části se věnuje argumentaci soudu ohledně dovození povinnosti ČR snižovat emise skleníkových plynů. Ve třetí části předkládá doplnění soudu k dosavadní interpretaci základního práva na příznivé životní prostředí, především o jeho klimatickou dimenzi.

Dominik Beránek se ve svém příspěvku zabývá otázkami věcné působnosti vodního zákona. Článek začíná definicí povrchových a podzemních vod, která je založena mimo jiné na přirozeném výskytu. Těžištěm první části je potom zamýšlení nad kritériem přirozeného výskytu povrchových a podzemních vod – jestli je v současné době tato část definice povrchových a podzemních vod reflektována a případně jakým způsobem. V druhé části se autor zaměřuje na pojmy povrchové a podzemní vody, a to v návaznosti na obsah rámcové směrnice o vodách 2000/60/ES.

Náš polský host, dr. Piotr Poniatowski, se zabývá právními aspekty regulace hluku z dopravy. Předmětem článku je problematika hluku ze silniční dopravy a právní předpisy na ochranu před tímto typem hluku v Polsku. V první části článku autor poukazuje na škodlivý vliv hluku ze silniční dopravy na fyzické a duševní zdraví člověka, stručně se zmiňuje také o hrozbě tohoto znečištění v Evropě a o předpisech práva Evropské unie týkajících se hluku v životním prostředí. Ve druhé části autor stručně popisuje základní polské předpisy o ochraně před hlukem ze silniční dopravy. V závěru autor poukazuje na slabá místa těchto předpisů a postuluje změnu některých z nich.

<sup>4</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248, dostupný z <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2022/06/ms-klimaticka-zaloba.pdf>, (dále jen „rozsudek“).

Další, věřme, že zajímavé čtení naleznete opět i v pravidelných rubrikách, věnovaných nové odborné literatuře, proběhlým konferencím a samozřejmě v rubrikách mapujících soudní judikaturu (Ústavní soud ČR a Soudní dvůr EU).

Přeji nám všem pevné zdraví.

*Vojtěch Stejskal*

## EDITORIAL

### Summary

Dear readers,

you are opening the 64th issue of our magazine (2/2022). The main topics of this issue are:

On 15 June 2022, the Municipal Court in Prague ruled on the first climate-related lawsuit in the Czech Republic, granting the mitigation part, rejecting the adaptation part and dismissing the part against the government. The 60-page decision of the court says a lot about the (dismal) state of Czech climate policy and law, thanks to the passages devoted to the lawsuit, the statements of the defendant ministries and the court's own thorough assessment. We present an analysis of this judgment as the main topic of our issue. In the first part, Hana Müllerová's text shows the weaknesses of the Czech government's approach to climate policy. In the second part, she discusses the court's reasoning regarding the importation of the Czech Republic's obligation to reduce greenhouse gas emissions. In the third part, it presents the court's complementary interpretation of the fundamental right to a favourable environment, especially its climate dimension.

Dominik Beránek's contribution deals with issues of the substantive scope of the Water Act. The article begins with a definition of surface and groundwater, which is based, *inter alia*, on natural occurrence. The focus of the first part is then to reflect on the criterion of natural occurrence of surface and groundwater – whether this part of the definition of surface and groundwater is currently reflected and, if so, how. In the second part, the author focuses on the concepts of surface water and groundwater in relation to the content of the Water Framework Directive 2000/60/EC.

Our Polish guest, Piotr Poniowski, deals with the legal aspects of traffic noise regulation. The subject of the article is the issue of road traffic noise and the legal regulations protecting against this type of noise in Poland. In the first part of the article, the author points out the harmful effect of road traffic noise on the physical and mental health of humans, and briefly mentions the threat of this pollution in Europe and the regulations of European Union law concerning environmental noise. In the second part, the author briefly describes the basic Polish regulations on protection against road traffic noise. In the conclusion, the author points out the weaknesses of these regulations and advocates changes to some of them.

Further, hopefully interesting reading can be found again in the regular sections devoted to new literature, conferences held and, of course, in the sections mapping court case law (the Constitutional Court of the Czech Republic and the Court of Justice of the EU).

***Vojtěch Stejskal***

*Editor-in-Chief of the journal*



## ◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶

**PRVNÍ ČESKÁ KLIMATICKÁ LITIGACE:  
PRVOINSTANČNÍ ROZHODNUTÍ JAKO PRŮLOM V DOVOZENÍ  
MITIGAČNÍCH ZÁVAZKŮ ČR I V DOPLNĚNÍ PRÁVA  
NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ***JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.***Úvod**

Dne 15. června 2022 rozhodl Městský soud v Praze o první žalobě v ČR zaměřené na oblast klimatu, a to tak, že v části mitigace jí vyhověl, v části adaptace zamítl a v části, která směřovala proti vládě, odmítl.<sup>1</sup> Rozhodnutí soudu o celkem 60 stranách díky pasážím věnovaným žalobě, vyjádřením žalovaných ministerstev i vlastnímu důkladnému posouzení soudu mnoho vypovídá o (neutěšeném) stavu české klimatické politiky a práva. Interpretační vývody soudu pak ukazují účinný přístup k dovození konkrétních klimatických povinností českého státu vyplývajících z Pařížské dohody, a zároveň jsou zásadním novým příspěvkem judikatury k výkladu ústavního práva na příznivé životní prostředí, zejména pak jeho „klimatické dimenze“. V tomto článku chci k analýze rozhodnutí přistoupit především právě z těchto úhlů pohledu. Nejprve bych proto po krátké rekapitulaci žaloby ráda poukázala na to, co nepěkného klimatická žaloba odkryla ohledně postojů českých vrcholných orgánů k řešení dopadů změny klimatu, poté se budu věnovat argumentaci soudu ohledně dovození povinnosti ČR ve věci snižování emisí a kvantifikace této povinnosti, a nakonec shrnu argumentační přístup soudu ve věci základního práva na příznivé životní prostředí. Části věnované adaptaci, stejně jako důvody odmítnutí části žaloby proti vládě, jsem se rozhodla v tomto svém textu ponechat stranou. Především zároveň, že analyzované rozhodnutí není konečné, protože všechna čtyři žalovaná ministerstva podala proti rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížnost, kterou bude řešit Nejvyšší správní soud. Přesto se domnívám, že prvoinstanční rozhodnutí je natolik pozoruhodné, že si zaslouží samostatnou pozornost.

První českou klimatickou žalobu podala v dubnu 2021 skupina žalobců jako žalobu na nezákonný zásah podle § 82 soudního řádu správního proti čtyřem

<sup>1</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248, dostupný z <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2022/06/ms-klimaticka-zaloba.pdf>, (dále jen „rozsudek“).

ministerstvům (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) a vládě ČR. Přípravu žaloby koordinoval spolek Klimatická žaloba, založený v r. 2019 s cílem účelem usilovat o vyšší ochranu klimatu u nás.<sup>2</sup> Dalšími žalobci byli čtyři jednotlivci, Jihomoravská pobočka České společnosti ornitologické a obec Svatý Jan pod Skalou. Žalobou se žalobci domáhali ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaných v podobě dlouhodobé exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu, která podle nich prostupuje celkovým přístupem státu k oblastem klimatické mitigace i adaptace. Tvrdili, že v důsledku této nečinnosti je zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí (u všech žalobců) a dále do práva na územní samosprávu (v případě obce), vlastnického práva a práva vykonávat hospodářskou činnost (zejména u žalobců – zemědělců a lesníků), do práva na život, práva na ochranu zdraví a práva na soukromý a rodinný život (u žalobce – fyzické osoby trpící zhoršeným psychickým stavem z důvodu tzv. environmentálního žalu).<sup>3</sup>

Vzhledem k tomu, že ČR nemá klimatický zákon, opřeli žalobci svá tvrzení ohledně nedostatečné aktivity státu v oblasti boje proti dopadům změny klimatu, která je podle kompetenčního zákona v rukou vlády a čtyř uvedených ministerstev, o ústavně zakotvená základní práva, zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), a Pařížskou dohodu jakožto základní pilíř mezinárodního klimatického režimu. V petitu žaloby požadovali, aby soud určil, že žalovaní v rozporu se zákonem zasáhli do uvedených ústavně zaručených veřejných subjektivních práv žalobců. Požadovali, aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu, a to ve lhůtě 6 měsíců od vnesení rozsudku.<sup>4</sup>

Popis dopadů klimatické změny na území ČR a shrnutí dosavadního snažení státu v oblasti klimatické mitigace a adaptace a jeho výsledků předestřela žaloba v důkazech, k nimž využila několik expertních podkladů, mj. posudek mezinárodní organizace Climate Analytics, posudek skupiny odborníků z University of Manchester či shrnutí zprávy zpracované ČHMÚ o dopadech zranitelnosti a ri-

<sup>2</sup> Viz prezentaci spolku na webu <https://www.klimazaloba.cz/>.

<sup>3</sup> Skupina žalobců složená z takto různorodých aktérů může dobře ilustrovat škálu práv, která jsou dopady klimatické změny dotčena, ale zároveň ji můžeme vidět jako projev v Česku již tradiční praxe zapojovat do žalob týkajících se životního prostředí více typů aktérů za účelem úspěšného uznání procesní legitimace alespoň některých z nich, a tím postoupení případu k meritornímu projednání. Blíže viz například MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6, s. 79–112.

<sup>4</sup> Bod 29 rozsudku. Kompletní znění žaloby je k dispozici na webu spolku Klimatická žaloba v sekci Dokumenty zde: <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/04/Klimaticka%CC%81-z%CC%8Caloba.pdf>.

zicích souvisejících se změnou klimatu v ČR. Žaloba se dále odvolává na zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu IPCC, zvláště pak na zvláštní zprávu o globálním oteplení o 1,5 °C z roku 2018. Na podkladě uvedených dokumentů lze situaci v ČR v oblasti dopadů klimatické změny a jejich řešení stručně zrekapitulovat následujícím způsobem: v ČR se již změna klimatu projevuje celkovým oteplováním, nárůstem extrémních projevů počasí, čtenějším výskytem vln veder, sucha, povodní či požárů. Tyto jevy mají přímý dopad na lidské životy a zdraví, majetek, zemědělství i průmysl. Zároveň pokles emisí skleníkových plynů v ČR je (až na větší propad v 90. letech, který byl ovšem způsoben transformací těžkého průmyslu, a nikoli klimatickou politikou), velmi pomalý. Ve srovnání s ostatními zeměmi EU jsou zvláště emise v přepočtu na obyvatele velmi vysoké a adaptační opatření nedostatečná.<sup>5</sup>

Zároveň podle žaloby nejsou odpovědi českých vládních orgánů na tuto neutešenu situaci adekvátní. Podle žalobců prostupuje celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu nejpozději od ratifikace Pařížské dohody nezákonná nečinnost, a to v oblastech nastavení cílů rozhodných strategických dokumentů, přípravy dotačních a dalších politik, návrhů relevantní legislativy i usměrňování správní praxe v mitigaci a adaptaci změny klimatu.<sup>6</sup> Tato dlouhodobá nečinnost je porušením jak povinnosti přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, tak povinnosti přizpůsobování se dopadům klimatických změn, které vyplývají z ústavních norem, ze zákona o životním prostředí a z Pařížské dohody, a vede k zásahu do již zmiňovaných ústavně zaručených práv.

Odkaz žalobců na zákon o životním prostředí směřuje k jeho ustanovení § 11, podle něhož území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Přitom únosným zatížením je podle § 5 ve spojení s § 12 téhož zákona takové zatížení území lidskou činností, při němž nedochází k poškozování životního prostředí nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Žalobci argumentují, že (v situaci absence klimatického zákona – pozn. aut.) je takovým zvláštním předpisem Pařížská dohoda, která je samovykonatelná (má přímý účinek) a která v čl. 2 odst. 1 písm. a) stanoví cíl udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C, k čemuž mají smluvní strany povinnost přispívat podle čl. 3 a 4 Dohody.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Blíže viz Žaloba proti nezákonnému zásahu správních orgánů, s. 5–7 a s. 19 a násl., dostupné z webu spolku Klimatická žaloba z <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/04/Klimaticka%CC%81-z%CC%8Caloba.pdf>.

<sup>6</sup> Bod 1 rozsudku.

<sup>7</sup> Bod 12 rozsudku.

Jako hlavní nástroj odborné argumentace ohledně kvantifikace povinností českého státu pro splnění uvedeného cíle Pařížské dohody využívá žaloba tzv. národní uhlíkový rozpočet, tedy celkové množství antropogenních emisí skleníkových plynů, které je možné vypustit do konce století, aniž by byla překročena daná hladina globálního oteplení. Národní uhlíkový rozpočet kalkulovaný z globálního uhlíkového rozpočtu<sup>8</sup> má podle žaloby pro ČR činit 1 100 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2018, resp. 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021. Ke splnění tohoto uhlíkového rozpočtu by ČR musela ihned po přijetí Pařížské dohody začít snižovat emise skleníkových plynů tempem 8,3 % za rok, resp. pro zachování uhlíkového rozpočtu od roku 2021 tempem o 11,4 % za rok.<sup>9</sup> Zároveň však cíle snižování emisí vytyčené ČR její Politikou ochrany klimatu z roku 2017<sup>10</sup> a následně vtělované do dalších koncepčních dokumentů<sup>11</sup> nejsou s tímto tempem ani zdaleka slučitelné, neboť jsou dvaapůlkrát vyšší, než by odpovídalo uvedenému uhlíkovému rozpočtu.<sup>12</sup> Co hůře, ani tyto nedostatečné cíle nejsou zcela naplňovány – což vyplývá z dokumentu CENIA Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu ČR z roku 2021.<sup>13</sup> Z toho žalobci vyvozují, že strategické dokumenty ani skutečné kroky žalovaných ministerstev neodpovídají jejich povinnosti předcházet nebezpečné změně klimatu.<sup>14</sup>

### Neutěšený stav české klimatické politiky

Rozsudek shrnuje odbornou (klimatologickou) i právní argumentaci žalobců ohledně vývoje a současné situace v oblasti boje proti dopadům změny klimatu v ČR, poté uvádí vyjádření žalovaných ministerstev k jednotlivým částem této argumentace, a následně prezentuje posouzení daných otázek soudem, z čehož pak vychází jeho rozhodnutí. Proto si lze na podkladě uvedených částí rozsudku učinit určitý obrázek o tom, jak vypadá celkový přístup českého státu ke klimatické agendě.

Ze dvou sérií vyjádření žalovaných, v nichž se žalobním tvrzením brání, si dovolím poněkud účelově vybrat ty typy argumentace, které se mi zdají dobře ilustrovat obecný přístup české vlády (v širším smyslu) nejen k ochraně klimatu, ale i k ochraně životního prostředí vůbec. Domnívám se, že naznačenou argumentaci

<sup>8</sup> Srov. s. 22–23 žaloby.

<sup>9</sup> Tamtéž.

<sup>10</sup> Politika ochrany klimatu v České republice, schválená usnesením vlády č. 207 ze dne 22. března 2022. Dostupné z [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika\\_ochrany\\_klimatu\\_2017/\\$-FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$-FILE/OEOK-POK-20170329.pdf).

<sup>11</sup> Zejména jde o Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu schválený usnesením vlády č. 31 ze dne 13. 1. 2020 (str. 11–12); Národní program snižování emisí, ve znění usnesení vlády č. 917 ze dne 16. 12. 2019 (str. 69); Státní energetickou koncepci, ve znění usnesení vlády č. 362 ze dne 18. 5. 2015 (str. 133). Viz bod 16 rozsudku.

<sup>12</sup> Srov. též body 14–16 a 87 rozsudku.

<sup>13</sup> Dostupné z <https://www.cenia.cz/2021/11/26/8470/>.

<sup>14</sup> Bod 19 rozsudku.

můžeme s trochou nadsázky označit jako ukázkou taktického vymlouvání, proč nelze přistupovat k přísnějším resp. adekvátním opatřením v té které oblasti.

### „Chybí nám příslušná legislativa.“

Pokud je určitý zákaz vázán na zákonné limity, a jejich vymezení chybí, protože zákonodárce příslušný zákon nepřijal, je realizace takového ustanovení problematická. Například již citované ustanovení § 11 zákona o životním prostředí ve spojení s jeho § 5 a 12 stanoví, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, přičemž míru únosnosti (její mezní hodnoty) má stanovit zvláštní předpis, ale pro oblast emisí skleníkových plynů takový zákon (např. klimatický zákon, který by stanovil cíle snižování emisí) v ČR nebyl přijat. Z toho důvodu není např. podle repliky MŽP možné vymezit lidskou činnost, která by nezákonně zasáhla do stavu klimatu.<sup>15</sup> Podle stejného principu není ani možné objektivně posoudit, zda jsou současná či plánovaná klimatická opatření adekvátní.<sup>16</sup> Podle MŽP nezakládají české zákony ani mezinárodní právo dostatečně určitým způsobem závazné povinnosti ČR ohledně snižování emisí a jeho kvantifikace či podílu, a tudíž nedodržení takového „závazku“ je pouze hypotetické a nelze z něj vyvozovat právní odpovědnost vnitrostátních orgánů.<sup>17</sup> Ze stejných důvodů nelze podle MŽP brát jako přímou inspiraci pro české rozhodnutí o klimatické žalobě klimatická rozhodnutí zahraničních soudů, protože ta byla často založena na klimatických vnitrostátních právních úpravách, jakou český právní řád nemá.<sup>18</sup> Nelze se zde zbavit dojmu, že MŽP kvituje s úlevou, že ČR takové zákony nemá, a že v textu už jen chybí slovo „naštěstí“ (nemá).

Posláním MŽP je především chránit životní prostředí, a pro plnění této mise by mělo dělat vše, co může, včetně navrhování příslušné legislativy. Ostatně podle kompetenčního zákona má MŽP koordinovat ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, v okruhu své působnosti analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek, včetně pečování o náležitou právní úpravu těchto věcí a přípravy návrhů zákonů a jiných právních předpisů jich se týkajících.<sup>19</sup> Neboli podle mého názoru se MŽP rozhodně nemůže platně vymlouvat na neexistenci příslušné zákonné úpravy, když samo přípravu takové legislativy po prvním neúspěchu ve vládě zcela vzdalo, v rozporu s povinností legislativní činnosti podle kompetenčního zákona.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Podle bodu 61 rozsudku; MŽP za takový prováděcí předpis Pařížskou dohodu nepovažuje.

<sup>16</sup> Bod 67 rozsudku.

<sup>17</sup> Volně podle argumentace v bodu 98 rozsudku.

<sup>18</sup> Bod 101 rozsudku.

<sup>19</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, v platném znění, ustanovení § 19, 20, 22 a 24.

<sup>20</sup> Mám na mysli návrh zákona o snižování závislosti České republiky na fosilních palivech (tzv. an-



**„Musíme vyvažovat ochranu klimatu s rozvojem ekonomiky.“**

MŽP ve svém vyjádření argumentuje, že žalobci kalkulovaný uhlíkový rozpočet ČR by při zohlednění poslední dostupné výše ročních emisí CO<sub>2</sub> v České republice byl zcela vyčerpán za méně než 8 let, že takto rychlé tempo snižování emisí by vyžadovalo obrovské omezení průmyslové výroby, dopravy či zemědělství, a že ČR si nemůže stanovovat takto nereálné cíle bez ohledu na ostatní práva.<sup>21</sup> S ohledem na plnění ostatních práv tedy cíle snižování emisí nemohou být tak přísné, snižování tak rychlé atp.

Argument, že environmentální práva je třeba vyvažovat s právy hospodářskými a sociálními je v obecné rovině samozřejmě namístě, škálu ústavně chráněných práv tvoří i práva, jež jsou vzájemně potenciálně kolizní, např. právo na příznivé životní prostředí vs. právo podnikat, právo vlastnické, právo na samosprávu atd. K jejich vyvažování jsou k dispozici právní prostředky (např. princip proporcionality). Především je ale (opět) s podivem, že povinnost dbát na řádné ošetření kolidujících (hospodářských) zájmů prosazuje ministerstvo, jehož prvořadým úkolem je dělat maximum pro životní prostředí. Můžeme si být jisti, že příslušná ekonomická ministerstva si zájmy svých sektorů náležitě ochrání. Navíc, jak správně upozorňují žalobci ve své replice na tento argument, čím pomalejší bude aktivita jednotlivých států v nejbližších letech, tím rychlejší a drastičtější (a tedy i potenciálně více zasahující do kolidujících práv, pozn. aut.) budou muset být opatření přijata v budoucnosti, přičemž poukazují na známé klimatické rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Neubauer*, podle něhož povinnosti státu je rovněž chránit budoucí práva a svobody svých občanů například tím, že přijme včasná opatření k mitigaci změny klimatu.<sup>22</sup>

**„Své povinnosti plníme tím, že přijímáme koncepcce.“**

Například Ministerstvo dopravy ve své replice k žalobě uvádí: „*Přijetí tohoto dokumentu [Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050, pozn. aut.] vyvrací nečinnost a pasivitu MD v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky.*“<sup>23</sup> Asi není třeba detailně dokládat, že plnění cílů Pařížské dohody nemíří na samotné psaní a schvalování koncepčních dokumentů, ale na realizaci (na nich založených a v případě potřeby i do zákonů promítnutých) konkrétních opatření, která postupně reálně povedou ke snižování emisí a k adaptaci na klimatickou změnu. Nešvarem českých environmentálních koncepcí je

tífosilní zákon), jehož přípravu vláda zastavila usnesením č. 207 ze dne 22. 3. 2017 s argumentem dopadů na konkurenceschopnost ČR. Od té doby se plán přípravy klimatického zákona (nebo jeho obdoby) v plánu legislativních prací vlády neobjevil.

<sup>21</sup> Bod 64 rozsudku.

<sup>22</sup> Bod 83 rozsudku.

<sup>23</sup> Bod 43 rozsudku.

bohužel výskyt příliš málo ambiciózních cílů (jež je snadné splnit) na jedné straně, a příslibů (příliš) ambiciózních cílů na straně druhé, jež jsou v případě nesplnění prostě a jednoduše přepsány do aktualizované či nové koncepce s novým budoucím cílem plnění, aniž by z toho něco zvláštního vyplývalo.<sup>24</sup> Dále, cíle stanovené v českých koncepcích jsou často nedostatečné z hlediska plnění klimatických cílů evropských či mezinárodních – buď proto, že koncepce je zastaralá a chybí její aktualizace, anebo prostě na řádné plnění cílů rezignuje, byť je nová, tak jako výše uvedená Dopravní politika, která do roku 2050 počítá pouze s 32 % omezením emisí skleníkových plynů oproti roku 2019,<sup>25</sup> navzdory Evropskou unií vyhlášenému závazku dosažení klimatické neutrality do uvedeného roku.

### „Náš resort není gestorem.“

Oblast klimatu v ČR trpí absencí jasného svěření kompetenčního vedení. Každé z žalovaných ministerstev řídí jen výše klimatické agendy. Vláda byla (neúspěšně) žalována proto, že u nás zatím neexistuje žádný centrální orgán, který by měl sladovat a řídit celou oblast ochrany klimatu. Většinu klimatické agendy má na starosti MŽP a podle kompetenčního zákona má koordinovat celou ochranu životního prostředí, ale v praxi si lze těžko za stávajícího rozložení kompetencí a sil představit, že bude nařizovat například ministerstvu dopravy, jak má řešit tu část agendy klimatu, která se týká dopravy. Klimatická politika je natolik komplexní a zasahuje do tolika sektorů, že úspěšný přístup k zajištění efektivního řízení musí být nutně koordinovaný a nadresortní. V naší situaci klimatické agendy rozdrobené mezi sektory není těžké při neúspěchu složitějších opatření argumentovat nedostatkem kompetencí v dané oblasti.<sup>26</sup>

### Mitigace: jaký cíl snižování emisí je pro ČR závazný?

Jak bylo avizováno v úvodu, soudní verdikt ohledně namítané nedostatečné mitigace žalobcům přisvědčil. Ve výrocích III a IV soud konstatoval, že „[z]ásah Ministerstva životního prostředí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství a Ministerstva dopravy spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 je nezákonný“ a žalovaným ministerstvům zakázal „pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990.“ Zajímavý je způsob, jakým soud dovodil povinnost mitigace

<sup>24</sup> Srov. např. bod 27, 86 či 88–90 rozsudku.

<sup>25</sup> Srov. bod 93 rozsudku.

<sup>26</sup> Viz např. bod 146 rozsudku.

ze strany českého státu a jak ji kvantifikoval; v tomto se totiž zásadně odchýlil od argumentace žalobců a našel vlastní řešení.

Pařížská dohoda žádné závazné vymezení rozsahu povinnosti pro jednotlivé státy neobsahuje, a proto samotné její ustanovení není pro doložení obsahu a rozsahu povinnosti jako podklad žaloby dostačující.<sup>27</sup> Žalobci dospěli ke kvantifikaci povinnosti snižování emisí v ČR na základě teplotních cílů Pařížské dohody pomocí výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR, jak bylo vysvětleno výše. Soud akceptoval nástroj „globálního uhlíkového rozpočtu“ a jeho výpočet, který je založen na zprávách IPCC, které podle soudu obsahují hodnověrné vědecké informace.<sup>28</sup> Avšak neztotožnil se s následujícím krokem žalobců, jímž byl výpočet uhlíkového rozpočtu platný pro ČR. Soud konstatoval, že národní uhlíkový rozpočet odvozený v žalobě z globálního uhlíkového rozpočtu nepředstavuje konkrétní závazek ČR plynoucí z Pařížské dohody, protože se nezakládá na všeobecném konsensu mezinárodního společenství nebo na důvěryhodných vědeckých poznatcích, nýbrž na názoru autorů posudku.<sup>29</sup>

Následně soud hledal jiný způsob specifikace teplotních cílů Pařížské dohody, který našel ve vymezení národně stanovených příspěvků (*nationally determined contributions*, dále jen „NDC“), a to konkrétně v aktualizovaném NDC Evropské unie z roku 2020. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost si stanovit a každých pět let zaslat své NDC sekretariátu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC). Česká republika nemá svůj vlastní státní NDC, ale vztahuje se na ni NDC Evropské unie, který má nyní podobu závazku snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990, přičemž tento cíl je závazný pro EU jako celek a její členské státy. Z čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody pak vyplývá smluvním stranám nikoli přímo povinnost dosáhnout vyhlášeného NDC, ale implementovat národní programy obsahující opatření k mitigaci klimatické změny, tj. povinnost směřovat své mitigační snahy k tomuto cíli.<sup>30</sup>

O NDC Evropské unie se často hovoří v tom směru, že je závazný pro EU jako celek, nikoli pro každý jednotlivý stát. Proto soud následně vysvětlil, že v redukčním cíli EU spatřuje nikoli pouze cíl celounijní, ale zároveň i cíl individuální. Zdůraznil, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně, a že stanovení určitého redukčního příspěvku každé země je nezbytné pro účinnou kontrolu plnění Pařížské dohody. Přitom není rozhodné, že EU ještě nestihla své zvýšené své klimatické cíle promítnout do sekundární legislativy, která případně může v budoucnu stanovit

<sup>27</sup> Bod 233 rozsudku.

<sup>28</sup> Body 238–239 rozsudku.

<sup>29</sup> Bod 242 rozsudku.

<sup>30</sup> Srov. body 244–250 rozsudku.

vnitrostátní cíle jednotlivých zemí, tedy i ČR, a to třeba i odlišně (níže), než je oněch 55 %. Soud tedy vycházel z toho, že povinností ČR je přijmout taková opatření, která povedou ke snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Souhlasil s žalobci, že tato povinnost vyplývá z § 5 zákona o životním prostředí, provedeného (za absence českého klimatického zákona) ustanoveními Pařížské dohody, která je součástí českého právního řádu podle čl. 10 Ústavy.<sup>31</sup>

V návaznosti na výše vymezenou povinnost z Pařížské dohody se soud zabýval otázkou, zda ČR tento cíl plní, tedy zda zavedla taková vnitrostátní mitigační opatření, která směřují ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Konstatoval, že jde o závazek s tzv. progresivním plněním, který vyplývá z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny a který neznámá okamžitou povinnost daný redukční cíl splnit, nýbrž náležitou péči při přijímání mitigačních opatření, která povedou ke splnění tohoto cíle v budoucnu (přičemž ovšem sama povinnost provádět mitigační opatření je povinností okamžitou, nikoli až budoucí).<sup>32</sup> Jako zásadní podklad pro hodnocení těchto mitigačních opatření použil soud Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu provedené CENIA v r. 2021, zejména ten jeho závěr, podle něhož ČR k tomu, aby naplnila redukční cíle do roku 2030, musí přijmout dodatečná opatření, neboť ta stávající nejsou pro splnění cíle dostatečná.<sup>33</sup> Přestože je tedy zřejmé, že je nezbytné rychlé přijetí dodatečných opatření, uvedlo MŽP, že čeká s přípravou opatření na konečnou verzi balíčku evropské legislativy Fit for 55, a teprve na jeho základě bude volit konkrétní další mitigační opatření, a aktualizaci Politiky ochrany klimatu plánuje až na rok 2023. Tento přístup zhodnotil soud tak, že nejde o řádné plnění závazku z Pařížské dohody. Podle soudu musí Česká republika postupovat v souladu s progresivní povahou závazku snižovat emise, a v situaci, kdy si na základě vyhodnocení dosavadního plnění cílů již je vědoma nedostatku, je povinna vypracovat dodatečná mitigační opatření bez zbytečného odkladu tak, aby k dosažení cíle NDC směřovala – a nikoli vyčkávat s vypracováním a následnou implementací opatření až do roku 2023, pro což není podle soudu žádný rozumný důvod.<sup>34</sup> To znamená, soud uzavírá, že žalovaná ministerstva jsou nečinná v rozporu s Pařížskou dohodou, protože ke dni vydání rozsudku nemají konkrétní plán, jak dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s rokem 1990.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Body 254–259 rozsudku.

<sup>32</sup> Body 206–261 rozsudku.

<sup>33</sup> Body 268–270 rozsudku.

<sup>34</sup> Body 272–278 a 281 rozsudku.

<sup>35</sup> Body 208 a 281 rozsudku.

V době ústního vyhlášení rozsudku vzbudilo značnou pozornost, že městský soud se formulačně nadržel petitu žaloby, a zatímco žalobci tvrdili, že nezákonný zásah spočívá v nestanovení *přiměřených* a *nezbytných* (mitigačních a adaptačních) opatření, soud hovoří ve výrocích „pouze“ o opatřeních *konkrétních*, a navíc nestanovil žalovaným žádnou lhůtu pro splnění povinnosti.<sup>36</sup> Na první pohled to vypadá, že soud charakterizací žádoucích mitigačních opatření jako pouze „konkrétních“ bez uvedení časového rámce žalobě sice vyhověl, ale ve skutečnosti požadavky vyslovené žalobci oslabil a poskytl ministerstvům velmi široký manévrovací prostor co do času i způsobu plnění – téměř jakékoli mitigační opatření přijaté v blíže nespécifikované budoucnosti by teoreticky bylo možno označit za splnění povinnosti. Po prostudování písemného vyhotovení odůvodnění rozsudku se domnívám, že tomu tak není.

Soud se charakteristikou žádoucích mitigačních opatření zabýval v souvislosti s úvahami o tom, jaké povinnosti ve věci mitigace zakládají smluvním stranám ustanovení Pařížské dohody o NDCs. Na základě povinnosti provádět mitigační opatření jakožto povinnosti s progresivním plněním, tj. povinnosti směřovat postupnými kroky k cíli, přinesl soud celou řadu požadavků na včasnost a charakter opatření. Mimo jiné zhodnotil, že

1. co do času je povinnost zavést a začít realizovat mitigační opatření povinností okamžitou, neboť progresivní závazek v sobě zahrnuje okamžitý požadavek na existenci politik, které skutečně vedou k dosažení budoucího cíle.<sup>37</sup> Žalovaní jsou s jeho plněním v prodlení, proto musí nyní vypracovat mitigační opatření směřující k dosažení cíle EU NDC „bez zbytečného odkladu“<sup>38</sup>; požadavek na včasnost opatření (jako opak odkládání) vyplývá i z principu předběžné opatrnosti,<sup>39</sup> tvorba programů a postupů totiž představuje okamžitý závazek, který musí stát plnit v momentě, kdy závazek vznikne;<sup>40</sup>
2. co do charakteru mají být opatření zaměřená na budoucí dosažení cíle
  - promyšlená, konkrétní a zaměřená tak zřetelně, jak je to jen možné,<sup>41</sup>
  - připravovaná a realizovaná transparentním, přesným a úplným způsobem,<sup>42</sup>
  - dostatečně určitá, realistická a konkrétní,<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Srov. ABEL, Martin. Nad včerejším úspěchem klimatické žaloby. *Jiné právo* [online], 16. června 2022, dostupné z <https://jinepravo.blogspot.com/2022/06/klima.html>.

<sup>37</sup> Bod 261 a 276 rozsudku.

<sup>38</sup> Bod 278 rozsudku.

<sup>39</sup> Bod 262 rozsudku.

<sup>40</sup> Bod 263 rozsudku.

<sup>41</sup> Bod 261 rozsudku.

<sup>42</sup> Body 262 a 271 rozsudku.

<sup>43</sup> Bod 276 rozsudku.

- určitá a úplná, připravovaná a implementovaná koordinovaným, integrovaným a výrazně nadresortním přístupem.<sup>44</sup>

To znamená, že požadavek „konkrétních“ mitigačních opatření uvedený ve výroku III a IV je určitou zkratkou, která zahrnuje všechny výše uvedené požadavky na ně, vyplývající z Pařížské dohody i Politiky ochrany klimatu, včetně požadavku přijetí opatření bez zbytečného odkladu. Soud ostatně výslovně upozorňuje, že jím zvolená formulace věcně odpovídá požadavku žalobců na přijetí nezbytných a přiměřených opatření.<sup>45</sup> Výroky je proto třeba číst nikoli izolovaně, ale v kontextu všech dalších relevantních bodů rozhodnutí.

### Udržitelné klima a právo na příznivé životní prostředí

Všichni žalobci v žalobě namítali, že nezákonnou nečinností žalovaných v oblasti klimatu došlo k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí a do několika dalších práv. Soud se v rozsudku podrobně zabýval pouze zásahem do práva na příznivé životní prostředí,<sup>46</sup> přičemž shledal,

- že žalobci jsou jeho nositeli,
- že globální oteplování způsobené vypouštěním skleníkových plynů nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky potřebné k lidskému životu, čímž zasahuje do práva na příznivé životní prostředí, které je zaručeno čl. 35 odst. 1 Listiny,
- a že tento zásah je nezákonný.<sup>47</sup>

Soud se zásahem do práva na příznivé životní prostředí zabýval podrobně na cca pěti stranách odůvodnění, a to zejména ve vztahu ke klimatu, proto je tento rozsudek zásadním judikatorním přínosem k výkladu tohoto práva. Především z něj vyplývá, že právo na příznivé životní prostředí zahrnuje rovněž pro život příznivé klimatické podmínky a že nečinností státu v oblasti mitigace bylo do tohoto práva zasaženo. Hlavní vývody soudu ohledně práva na příznivé životní prostředí a jeho vztahu k ochraně klimatu, v nichž navázal na judikaturu Ústavního soudu i nauku, shrnuji v následujících bodech.

<sup>44</sup> Bod 278 rozsudku.

<sup>45</sup> Bod 334 rozsudku.

<sup>46</sup> Zkrácením dalších namítaných práv se soud nezabýval; konstatoval, že právní postavení žalobců by případným konstatováním zkrácení i na těchto právech nebylo nijak dotčeno, protože pro nápravu trvajících zásahů není počet zasažených práv rozhodný; viz bod 330 rozsudku.

<sup>47</sup> Body 225 a 332 rozsudku.

**Právo na příznivé životní prostředí zahrnuje právo žít v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách.**

Judikatura se při vymezení pojmu „životní prostředí“ opírá o jeho definici v § 2 zákona o životním prostředí. Podle něj je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Soud konstatoval, že považuje za nesporné, že předpokladem existence organismů a jejich dalšího vývoje jsou také klimatické podmínky. Klima je součástí životního prostředí, pročež musí být (ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny) příznivé.<sup>48</sup>

Právo na příznivé životní prostředí jakožto součást sociálních, hospodářských a kulturních práv se člení na jádro a periferii. Ochrana jádra tohoto práva znamená povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znemožnila realizaci základních životních potřeb člověka.<sup>49</sup> Zásah do této části práva by se týkal samotného smyslu a účelu tohoto základního práva dle čl. 4 odst. 4 Listiny a podléhal by testu proporcionality. Periferie práva na příznivé životní prostředí zahrnuje ostatní, nikoli základní, životní potřeby člověka a posuzování zásahu do této oblasti podléhá testu racionality.<sup>50</sup>

Základními životními potřebami rozumí soud, v souladu s antropocentrickým pojetím lidských práv, takové potřeby, jejichž uspokojení je nezbytné pro důstojný život člověka ve zdraví, a uvádí, že je přesvědčen, že do okruhu základních životních potřeb člověka náleží též žítí v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách, neboť ty jsou nezbytným předpokladem pro nerušený výkon ostatních lidských práv, např. práva na život, na zdraví, vlastnického práva, práva vykonávat hospodářskou činnost aj.<sup>51</sup> Na základě toho dovozuje, že právo na příznivé životní prostředí lze ve vztahu k řešenému případu vymezit jako právo na žítí v klimatických podmínkách umožňujících nerušený výkon životních potřeb člověka.<sup>52</sup> Dopady změny klimatu popsané žalobci přitom do těchto klimatických podmínek nezbytných z hlediska životních potřeb člověka pod-

<sup>48</sup> Bod 207 rozsudku.

<sup>49</sup> Blíže viz body 206 a 209 rozsudku a tam citovaná díla TOMOSZKOVÁ, V., TOMOSZEK, M. a VOMÁČKA, V. Komentář k čl. 35. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. TOMOSZKOVÁ, V. a TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016.

<sup>50</sup> Body 209 a 212 rozsudku. Soud sice ve výkladu rozlišuje jádro a periferii práva a zmiňuje oba testy přezkumu, ale nadále se tomuto směru výkladu v odůvodnění nevěnuje a žádný z testů neprovádí.

<sup>51</sup> Bod 210 rozsudku.

<sup>52</sup> Bod 213 rozsudku.

statným způsobem zasahují.<sup>53</sup> Z hlediska domáhání se práva na příznivé životní prostředí je přitom podstatné, že zkráceno je i v případě (pouhého) omezení realizace základních životních potřeb; v souladu s principem předběžné opatrnosti nemusí osoby pro dovolávání se tohoto práva čekat, než budou klimatické podmínky natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb.<sup>54</sup>

### **Právu na příznivé životní prostředí v oblasti klimatu odpovídá povinnost státu přijímat mitigační opatření.**

Uvedenému vymezení práva na příznivé životní prostředí odpovídá pozitivní závazek státu zajistit ochranu proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka, včetně stanovení takových limitů pro znečištění, aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby.<sup>55</sup> Pozitivní závazek státu v oblasti klimatických podmínek zahrnuje povinnost přijímat mitigační opatření za účelem dosáhnout cílů vyplývajících českému státu z Pařížské dohody, který soud kvantifikoval jako cíl odpovídající aktualizovanému NDC Evropské unie, tj. snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990.<sup>56</sup>

### **Úspěšnému dovolání se práva na příznivé životní prostředí ve věci klimatu není na překážku, že žalobci byli bezprostředně poškozeni nikoli nečinností žalovaných ministerstev jako takovou, ale nepříznivými dopady změny klimatu.**

Podle žalobců spočívalo porušení práva na příznivé životní prostředí v nedostatku vody na místní úrovni, ve zvýšení průměrné teploty a s tím spojenými zdravotními dopady (infekční onemocnění, alergie a předčasná úmrtí) a v častějších vlnách sucha, požárech a povodních.<sup>57</sup> Doložili odbornými doklady (ČHMÚ, IPCC ad.), že vypouštění skleníkových plynů člověkem nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky. Antropogenní změny klimatu mají výrazné nežádoucí dopady na životní prostředí, jež se tak postupně mění ve všech svých složkách. Zároveň jde o takové nepříznivé dopady na životní prostředí, které se přímo odrážejí ve zhoršení životních podmínek člověka. Jedná se např. o teplotní výkyvy vyvolávající stres z horka, rozšíření infekčních onemocnění, snížení pestrosti a přístupu ke stravě atd.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Bod 223 rozsudku.

<sup>54</sup> Bod 211 rozsudku.

<sup>55</sup> Body 205 a 206 rozsudku.

<sup>56</sup> Bod 250 rozsudku.

<sup>57</sup> Bod 215 rozsudku.

<sup>58</sup> Bod 221 rozsudku.



To znamená, že žalobci nebyli bezprostředně poškozeni činností či nečinností žalovaných ministerstev, ale nepříznivými dopady samotné klimatické změny. To však není žalobě na překážku, neboť z Šesté hodnotící zprávy IPCC vyplývá, že klimatická změna je ve značné míře způsobena lidskou činností a vztah mezi změnou klimatu a lidskou (ne)činností je natolik přesvědčivý a úzký, že při posuzování přímosti zásahu tvoří tyto okolnosti jeden nerozlučný celek. Soud konstatoval, že opačný výklad by představoval přehnaný právní formalismus znemožňující klimatickou litigaci.<sup>59</sup>

**Porušení práva na příznivé životní prostředí se lze úspěšně dovolávat pouze ve vztahu k přímému dotčení osobní právní sféry žalobce, nikoli ve vztahu k ochraně klimatu jako takového.**

Pojetí základního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je antropocentrické, chrání životní prostředí z hlediska jeho užitečnosti pro člověka.<sup>60</sup> Česká právní úprava neumožňuje *actio popularis* a vyžaduje, aby byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech. To znamená, že porušení práva na příznivé životní prostředí s ohledem na nepřijetí přiměřených mitigačních a adaptačních opatření nelze dokládat jevy, jako je tání ledovců, zvyšování hladiny světového oceánu, masové vymírání druhů, nedostatek orné půdy či migrace obyvatel, protože tyto následky, ač nepříznivé, se bezprostředně netýkají právní sféry žalobců. Kromě těchto jevů však žalobci poukazovali rovněž na hrozící nedostatky vody na místní úrovni, zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady, častější požáry, vlny sucha a povodně, a takto vymezený zásah do práva na příznivé životní prostředí soud již považoval za přímý, neboť nejde o globální následky změny klimatu, ale o jejich místní nežádoucí projevy.<sup>61</sup>

### Význam rozhodnutí

Jak bylo již naznačeno, analyzované rozhodnutí Městského soudu v Praze o první české klimatické žalobě předně v té své části, kde shrnuje repliky žalovaných ministerstev na argumenty žaloby, ukazuje slabá místa české klimatické politiky, odhaluje převažující nízkou politickou vůli změnu klimatu v českých podmínkách skutečně řešit, i nevýhody současného kompetenčního rozdělení klimatického sektoru mezi několik ministerstev za absence jejich účinné koordinace. Dále v části soudního posuzování věci přináší v českém prostředí nový přístup k dovození a kvantifikace závazných mitigačních cílů českého státu pomocí zákona o životním prostředí, ustanovení Pařížské dohody a vymezení NDC Evropské

<sup>59</sup> Bod 199 rozsudku.

<sup>60</sup> Bod 208 rozsudku.

<sup>61</sup> Body 197–198 rozsudku.

unie. Následně zásadním způsobem rozvádí interpretaci ústavního práva na příznivé životní prostředí, které obohacuje o klimatický rozměr, když dokládá, že právo na příznivé životní prostředí zahrnuje též právo na dlouhodobě udržitelné klima. Domnívám se, že v obou posléze uvedených směrech je třeba tento rozsudek hodnotit jako průlomový.

Kromě těchto právě uvedených hlavních přínosů lze ještě poukázat na několik dalších pozitivních charakteristik rozhodnutí. Za prvé, Městský soud v Praze nepochybně změní klimatu a její závažnost, ale naopak poukazuje na hodnotu stabilního klimatu a na důležitost mitigačních a adaptačních aktivit.<sup>62</sup> Konstatuje, že „[k]lima představuje nenahraditelnou hodnotu, na níž závisí nejen osud lidstva, ale také života na této planetě, a které náleží nejvyšší možná míra ochrany (princip nejvyšší hodnoty).“<sup>63</sup> Dále říká, že „[ú]kolem mitigačních opatření je odvrátit nebezpečnou změnu klimatu. Z hodnotících zpráv IPCC vyplývá, že nebezpečná změna klimatu není jen abstraktním pojmem, ale skutečným nebezpečím.“<sup>64</sup> Antropogenní příčiny klimatické změny považuje za prokázané.<sup>65</sup>

Za druhé, Městský soud v Praze se hojně odvolává na Mezivládní panel pro změnu klimatu IPCC a na jeho zprávy, z nichž často cituje. Konstatuje, že závěry IPCC mají v oblasti ochrany klimatu vysokou výpovědní hodnotu, a pomocí odkazů na jeho Šestou Hodnotící zprávu<sup>66</sup> dokládá, že vypouštění skleníkových plynů člověkem nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky a působí změnu složek životního prostředí, což se následně přímo odráží ve zhoršení životních podmínek člověka.<sup>67</sup>

Za třetí, soud se odvolává na některá známá klimatická rozhodnutí zahraničních soudů, a tím potvrzuje trend vzájemného inspirování soudů v oblasti klimatické litigace. Například využívá hojné odkazy na nizozemský případ Urgenda<sup>68</sup>

<sup>62</sup> V případě vzbudil pozornost v opačném směru mj. postoj jednoho z žalovaných ministerstev, Ministerstva zemědělství, které ve svých vyjádřeních k žalobě naznačovalo, že není jisté, jaké příčiny má současná změna klimatu, a odkazovalo se na argumenty z oblasti označované jako konspirační teorie, např. na tzv. aféru Climagate. Viz bod 37 rozsudku a mediální komentář KRAWIECOVÁ, N. Ministerstvo zemědělství u soudu zpochybňovalo změnu klimatu, odkazovalo se na konspirační teorii, iRozhlas [online] 25. 7. 2022, dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/klimaticka-zaloba-mestsky-soud-v-praze-ministerstvo-zemedelstvi-zmena-klimatu\\_2207250500\\_nkr](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/klimaticka-zaloba-mestsky-soud-v-praze-ministerstvo-zemedelstvi-zmena-klimatu_2207250500_nkr).

<sup>63</sup> Bod 257 rozsudku.

<sup>64</sup> Bod 262 rozsudku.

<sup>65</sup> Bod 199 rozsudku.

<sup>66</sup> Dostupné z webu IPCC zde: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

<sup>67</sup> Body 216 a 218–220 rozsudku.

<sup>68</sup> K němu blíže viz ŠEBA, J. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3, s. 116–147.

jako případ zvláště inspirativní,<sup>69</sup> nebo na německý případ farmářských rodin z roku 2019.<sup>70</sup>

Budeme sledovat, jakým způsobem argumentaci Městského soudu v Praze pojme v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.

**JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.**

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. – Centrum pro klimatické právo a udržitelnost

*Článek je součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.*

### **Abstrakt**

Článek se věnuje rozboru a zhodnocení významu prvoinstančního rozhodnutí Městského soudu v Praze v případě první české klimatické žaloby, které bylo vydáno v červnu 2022, a jímž soud žalobcům z velké části přisvědčil v tom, že dosud přijatá česká klimatická opatření jsou nedostatečná a v rozporu s Pařížskou dohodou. Text v první části ukazuje, jaké slabiny má dosavadní přístup českých vládních orgánů ke klimatické politice. Ve druhé části se věnuje argumentaci soudu ohledně dovození povinnosti ČR snižovat emise skleníkových plynů. Ve třetí části předkládá doplnění soudu k dosavadní interpretaci základního práva na příznivé životní prostředí, především o jeho klimatickou dimenzi.

**Klíčová slova:** klimatická litigace, klimatická mitigace, Pařížská dohoda, právo na příznivé životní prostředí

<sup>69</sup> Bod 234 rozsudku.

<sup>70</sup> Rozsudek Správního soudu v Berlíně, 10. senát, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 10 K 412.18 (ECLI:DE:VGBE:2019:1031.VG10K412.18.00), dostupné v německém jazyce z <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/JURE190015283>.

**The first Czech climate judgment as a breakthrough in substantiation of state mitigation commitments and in new interpretation of the right to environment**

The article analyses the first-instance decision of the Municipal Court in Prague in the case of the first Czech climate action, issued in June 2022, and evaluates its potential contribution to Czech climate law and policy. In the judgment, the court largely upheld the plaintiffs' claim that the Czech climate measures adopted so far are insufficient and contrary to the Paris Agreement. First, the article shows the weaknesses of the Czech government's approach to climate policy to date. Second, it examines the court's reasoning on the Czech Republic's obligation to reduce greenhouse gas emissions. Third, it presents the court's new interpretation of the fundamental right to a favourable environment, especially as for its climate dimension.

**Keywords:** Climate litigation, Climate mitigation, Paris Agreement, Right to environment

## ZAMYŠLENÍ NAD PŮSOBNOSTÍ VODNÍHO ZÁKONA

*Mgr. Dominik Beránek*

### Úvodem

Věcná působnost vodního zákona je vymezena dvěma základními pojmy, které zákon definuje – povrchové vody a podzemní vody. V praxi je však rozšířené poměrně široké pojetí, které zákonné definici povrchových a podzemních vod neodpovídá, a zcela neodpovídá ani unijní úpravě, kterou má vodní zákon implementovat. V následujícím textu se snažím zodpovědět otázku, čím je takový stav způsoben a jestli je obhajitelný.

### Definice povrchových a podzemních vod

Působnost vodního zákona je vymezena v § 1 odst. 2 tohoto zákona<sup>1</sup> tak, že upravuje vztahy k povrchovým a podzemním vodám, vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchových a podzemních vod, jakož i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí. Je tedy vymezena dvěma pojmy: *povrchové vody* a *podzemní vody*; jen vztahy k těmto vodám – a žádné jiné – jsou podle § 1 odst. 2 regulovány vodním zákonem.<sup>2</sup>

Povrchové vody definuje vodní zákon tak, že se jedná o vody přirozené se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních (§ 2 odst. 1).

Podzemními vodami jsou pak vody přirozené se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních (§ 2 odst. 2).

Vodní zákon dále definuje celou řadu pojmů, z nichž podstatné dále budou zejména vodní útvary coby vymezené významné soustředění povrchových nebo podzemních vod (§ 2 odst. 3). Ty se dále dělí na útvary povrchové vody, kterými se rozumí vymezené soustředění povrchové vody v určitém prostředí (§ 2 odst. 4), a útvary podzemní vody, kterými je soustředění podzemní vody v příslušném kolektoru nebo kolektorech (§ 2 odst. 7).

<sup>1</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Vyloučeny z množiny povrchových a podzemních vod, a tedy z působnosti vodního zákona, jsou navíc vody odebrané (§ 3 odst. 2 vodního zákona) a dále vody se zvláštním režimem, které jsou vyhrazenými nerosty, přírodními léčivými zdroji nebo zdroji přírodních minerálních vod podle zvláštních zákonů (§ 4 vodního zákona).

Definice povrchových a podzemních vod navíc doplňuje společné kritérium jejich přirozeného výskytu na zemi – jedná se o „vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu/pod zemským povrchem...“.<sup>3</sup>

### Přirozený výskyt

Existují dva možné jazykové výklady kritéria přirozeného výskytu. První počítá s existencí dvou kategorií vod: těch, které se na zemi a pod zemí vyskytují přirozeně, a pak těch, které se tam přirozeně nevyskytují, přičemž vodní zákon reguluje jen ty, které se na zemi a pod zemí přirozeně vyskytují (přirozený výskyt – ať už v jakémkoli významu tohoto slova – je limitem věcné působnosti vodního zákona). Druhý možný výklad pak předpokládá, že zákonné pojmy povrchové a podzemní vody zahrnují všechny vody na zemi a pod zemí, a kritérium přirozeného výskytu pouze určuje, o které z nich se bude jednat, zda o povrchové nebo podzemní, právě podle toho, kde je jejich místo přirozeného výskytu (přirozený výskyt tak představuje kritérium, které odlišuje povrchové a podzemní vody navzájem).

K druhému z uvedených přístupů se přiklonilo Ministerstvo životního prostředí (MŽP), přinejmenším tedy ve sporu o povahu vod ve šterkovitých,<sup>4</sup> v němž vychází z představy, že povrchové jsou ty vody, pro něž je *místem přirozeného výskytu* povrch země, a podzemní vody ty, jejichž přirozeným místem výskytu je podzemí.<sup>5</sup> Podobně tedy, jako řekneme, že místem přirozeného výskytu velbloudů je poušť (jde o prostředí jim vlastní), dovodilo MŽP, že také voda má místo přirozeného výskytu, a pro některé vody je tímto místem podzemí.<sup>6</sup> Takový výklad kritéria přirozeného výskytu, který se snaží hledat místo vodám vlastní, původní, je však třeba odmítnout již s ohledem na koloběh vody, který neumožňuje určit žádné původní místo jejího výskytu. Přikláním se k názoru Ministerstva zemědělství, že otázku, jde-li o vody povrchové nebo podzemní, je vhodnější zkoumat

<sup>3</sup> Co se týká kazuistických pravidel ve větech za středníkem, ty představují výjimky, které takřkajíc potvrzují pravidlo. Právě z obavy o to, aby vody v uvedených případech nestály mimo působnost vodního zákona, výslovně je zákonodárce za vody povrchové a podzemní označil (k tomu viz dále).

<sup>4</sup> Zatímco Ministerstvo životního prostředí považuje vody ve šterkovitých za vody podzemní, Ministerstvo zemědělství je považuje za vody povrchové [POLÁK, P. Stanovisko MŽP a MZe k vodám ve šterkovitých (online). (cit. 8. 4. 2017). Dostupné z: <http://voda.tzb-info.cz/vlastnosti-a-zdroje-vody/7665-stanovisko-mzp-a-mze-k-vodam-ve-sterkovitich>].

<sup>5</sup> Tamtéž; konkrétně Mžp uvádí: „Vodní zákon tedy jednoznačně odvozuje charakter podzemních vod od jejich přirozeného prostředí, ve kterém se vyskytují, bez ohledu na lidské činnosti, které do tohoto prostředí mohou zasáhnout“.

<sup>6</sup> Z toho vychází závěr stanoviska, podle kterého je voda ve šterkovišti vodou podzemní právě proto, že je podzemí místem jejího přirozeného výskytu (má v něm původ) a na povrch pronikla až v důsledku lidské činnosti.

podle současného místa výskytu. K tomuto názoru se přiklonila i poslední komentářová literatura.<sup>7</sup>

Zbývá tedy první možnost, a sice že kritérium přirozeného výskytu určitým způsobem zužuje množinu povrchových a podzemních vod, kterými se vodní zákon zabývá a které reguluje. Jsou tu tedy vody, které se na zemi nebo pod zemí nevyskytují přirozeně a které do působnosti zákona nespádají.

Slovem přirozený rozumíme *daný přírodou, vyplývající ze zákonitostí přírody, nevytvořený uměle, nezpůsobený lidským zásahem*.<sup>8</sup> Opakem je tudíž způsobený lidským zásahem (případně přímo z něčí vůle). Zdá se tedy, že kritérium přirozeného výskytu zohledníme, odpovíme-li na otázku, zda jsou vody v určitém místě a čase na povrchu země (nebo pod ním) v důsledku přírodních procesů, anebo jsou tam v důsledku lidského zásahu.

Takto nicméně nebývá definice povrchových a podzemních vod běžně chápána a kritérium přirozeného výskytu povrchových vod se zpravidla nezohledňuje. Za povrchové a podzemní vody se běžně označují i taková vodní tělesa,<sup>9</sup> která by při zohlednění textu zákona měla být z výčtu povrchových a podzemních vod vyloučena (zejména různé umělé vodní nádrže).<sup>10</sup> V literatuře se prozatím neobjevují ani úvahy o možných mezích působnosti vodního zákona daných velikostí či významem vodních útvarů,<sup>11</sup> ačkoli zákon pro to prostor nepochybně poskytuje

<sup>7</sup> HORÁČEK, Z a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. Sondy, Praha: 2015. Str. 15.

<sup>8</sup> Slovník spisovného jazyka českého [online]. Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky. Přirozený. [cit. 8. 4. 2017].

<sup>9</sup> V dalším textu budu používat pojem „vodní těleso“ pro tentýž jev, jako se běžně používá pojem vodní útvar (tedy určité množství vody soustředěné do konkrétního místa). Protože však vodní útvar je termín definovaný vodním zákonem, a protože mu budu v některých částech textu přisuzovat jiný obsah, byl by pojem vodní útvar matoucí – ten budu dále používat pouze ve významu vodního zákona.

<sup>10</sup> Např. STRNAD, Z. a kol. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015, str. 37, kde se uvádí, že povrchové vody jsou např. vody v nádržích, rybnících nebo loužích po dešti; HORÁČEK, Z a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. Sondy, Praha: 2015, str. 15, uvádí, že jde zejména o vody ve vodních tocích a vodních nádržích, ale třeba také v přirozených a umělých prohlubních.

<sup>11</sup> Tak zejména TUREČEK, K. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vyd. se změnami reformou veřejné správy. Sondy, Praha: 2003, str. 13, který za povrchovou vodu považuje vodu v jakýchkoli prohlubních na zemském povrchu. Dále také např. PUNČOCHÁŘ, Pavel, KAŠPAROVÁ, Jana a Miloš JELÍNEK, ed. *Zákon o vodách: č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. se změnami. Sondy, Praha: 2004, str. 18.

(k tomu viz dále).<sup>12</sup> Zcela nesporné se tak zdá být snad pouze to, že za povrchové a podzemní vody nelze považovat vody z nich odebrané.<sup>13</sup>

Pokud ovšem podřazování jednotlivých vodních těles kategoriím vod povrchových a podzemních není žádným způsobem odůvodněno, věcná působnost vodního zákona a meze uplatňování jeho právní regulace zůstávají nejasné.<sup>14</sup> Jestliže pak ani právní věda neformuluje vlastní stanovisko, dále přispívá ke snižování právní jistoty; je nežádoucí, aby otázka rozsahu působnosti vodního zákona byla ponechána na uvážení správních orgánů v konkrétních případech aplikace práva.<sup>15</sup>

### Význam kritéria přirozeného výskytu

Vynechání kritéria přirozeného výskytu povrchových a podzemních vod tedy nebývá nijak odůvodněno. Jakkoli však jazykový výklad představuje pouze odrazový můstek další interpretace a je možné se od něj odchýlit,<sup>16</sup> není to výklad respektující text zákona, který by bylo *a priori* třeba argumentačně hájit; je to právě výklad *contra verba legis*, který – pokud se má prosadit – musí být postaven na přesvědčivých argumentech, vycházejících z dalších výkladových metod. Jak se ale pokusím ukázat, odmítnutí kritéria přirozeného výskytu není žádná zřejmá nutnost, která by nevyžadovala přesvědčivé odůvodnění; právě naopak.

Zásadní je skutečnost, že účel vodního zákona je možné naplňovat i tehdy, nebude-li do jeho působnosti zahrnuta prakticky všechna voda, která se na povrchu země a pod ním vyskytuje. Jakkoli by totiž extenzivní výklad mohl zdánlivě vyhovovat jednomu z deklarovaných účelů zákona, kterým je ochrana jakosti vod (§ 1 odst. 1), veřejnoprávní regulace mohou být uplatňovány pouze v míře nezbytně nutné k dosažení sledovaného cíle,<sup>17</sup> přičemž vodní zákon k dosažení vytyčených cílů volí převážně metodu regulace konkrétních vodních útvarů.<sup>18</sup> A protože ani není fakticky možné regulaci vynucovat v případě všech vod na povrchu a pod povrchem země, širší pojetí působnosti zákona nemůže nijak významně přispět k lepšímu naplnění jeho cílů.

<sup>12</sup> Srov. definici vodního útvaru (§ 2 odst. 3 vodního zákona), který – po vzoru rámcové směrnice o vodách – definuje vodní útvar jako významné soustředění vod.

<sup>13</sup> Ustanovení § 3 odst. 2 vodního zákona (viz také Horáček a kol, op. cit., str. 15 a 16).

<sup>14</sup> Zvláště při ukládání sankcí bude třeba klást důraz na to, aby rozšiřující výklad nešel k tíži pachatele.

<sup>15</sup> O povaze povrchových a podzemních vod může autoritativně rozhodnout vodoprávní úřad (§ 3 odst. 3 vodního zákona).

<sup>16</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

<sup>17</sup> Tento požadavek (zásada legality) je obecně shrnut v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který ukládá šetřit smysl a podstatu základních práv.

<sup>18</sup> Takto zejména rámcová směrnice o vodách (viz dále). Stanoví-li například ochranu před znečišťováním podzemní vody, vychází z toho, že jde o ochranu sekundární, kterou je třeba zajistit primárně jinými nástroji, jako je ochrana půdy [čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i; čl. 2 bod 33 rámcové směrnice o vodách].



Určitým způsobem omezený okruh legislativně regulovaných vod je přitom poměrně běžný i v okolních právních řádech. Tak například rakouská právní věda přímo uvádí, že předmětem regulace rakouského vodního zákona jsou v zásadě jen vodní útvary (Gewässer), přičemž dodává, že těmi se běžně rozumí právě vodní útvary přírodní, nikoli umělé.<sup>19</sup> Celá řada zemí zná navíc vody soukromé, jejichž veřejnoprávní regulace zpravidla není tak široká jako u vod veřejných.<sup>20</sup>

Ostatně vody soukromé byly až do roku 1955 známé také českému právnímu řádu,<sup>21</sup> přičemž podle dobových názorů ještě v tomto období dokonce vůbec nepatřily do působnosti vodního zákona podzemní vody.<sup>22</sup> Vše se změnilo s přijetím zákona o vodním hospodářství z roku 1955,<sup>23</sup> který obrat předznamenal již v názvu – nikoli vodní zákon, nýbrž zákon o vodním hospodářství. S ohledem na způsob, jakým se tehdejší režim stavěl k soukromému vlastnictví, změnil se také náhled na regulaci vodního práva. Smyslem právní úpravy nadále nebyla primárně regulace užívání vod soukromých a veřejných; důležité bylo nově zejména hledisko hospodářského prospěchu socialistické společnosti.<sup>24</sup> Za vody spadající do působnosti zákona byly proto považovány prakticky všechny vody vyskytující se na povrchu země a zřejmě i pod ním.<sup>25</sup> Vycházelo se totiž z názoru, že pravomoc vodohospodářských orgánů regulovat vztahy ke všem vodám bez výjimky je společenským pokrokem.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Ústřední pojem rakouského vodního zákona č. 215/1959 BGBl., jsou vody ve smyslu vodní útvary (Gewässer), nikoli tedy veškerá voda na zemi a pod zemí (OBERLEITNER, F., BERGER, W. Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959, 3. aktualisierte Auflage, MANZ, Wien: 2011. Str. 7). Ostatně většina právních řádů se soustředí primárně na regulaci významnějších vodních útvarů, stejně jako rámcová směrnice 2000/60/ES (k tomu viz dále).

<sup>20</sup> Namátkou třeba rakouský vodní zákon (BGBl. Nr. 215/1959, § 3), německý vodní zákon (BGBl. I S. 2585, § 4) či španělský vodní zákon (BOE-A-2001-14276, čl. 5).

<sup>21</sup> Zemské vodní zákony pro Čechy, Moravu a Slezsko upravily vody soukromé v § 4 (zákon č. 71/1870 českého zemského zákoníku, zákon č. 65/1870 moravského zemského zákoníku a zákon č. 51/1870 slezského zemského). Vycházely z říšského vodního zákona č. 93/1869 říšského zákoníku.

<sup>22</sup> Procházka, s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované v tzv. Budwinského sbírce pod č. 3419-A/1905, výslovně vylučoval z působnosti zákona „spodní vody“ (PROCHÁZKA, Bohumír. *České vodní právo: systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchylkám vodního zákona Moravského a Slezského*. Nákladem vlastním, Sušice: 1925. Str. 30).

<sup>23</sup> Zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

<sup>24</sup> K tomu viz např. ŠILAR, J., BŮHM, A. *Vodní zákon a související předpisy*. Druhé, nezměněné vydání. Státní zemědělské nakladatelství, Praha: 1975. Str. 32 a násl.

<sup>25</sup> Tak např. MÍŠEK, V.; MACHÁČEK, V.; NOVOSÁD, A. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním související*. Státní nakladatelství technické literatury, Praha: 1960. Zde se můžeme dočíst, že dřívější dělení vod na veřejné a soukromé již neplatí a povrchovými vodami jsou veškeré vody vyskytující se na povrchu země, ať se pohybují nebo zdržují v tocích, vody v nádržích přirozených nebo umělých a výslovně byly zmíněny dokonce i vody v potrubích, o nichž v dnešní úpravě není žádných pochyb, že jsou vodami soukromými (odebranými).

<sup>26</sup> Tamtéž, str. 23.

Patrně proto také nedošlo k revizi tohoto pojetí ve chvíli, kdy vodní zákon z roku 1973 povrchové a podzemní vody nově definoval.<sup>27</sup> Důvodem zakotvení legální definice byla přitom paradoxně právě skutečnost, že zákon o vodním hospodářství tyto ústřední pojmy vodního práva dostatečným způsobem nevymezoval.<sup>28</sup> Povrchovými vodami nově měly být jen ty, které se na povrchu země přirozeně vyskytují.<sup>29</sup> V důsledku přetrvávajícího přesvědčení o prospěšnosti co nejširší veřejnoprávní regulace byl nicméně rozsah působnosti vodního zákona v praxi vnímán prakticky totožně.<sup>30</sup>

Ačkoli platný vodní zákon se již nevrátil k úpravě soukromých vod a v zásadě se vyhýbá i jiné soukromoprávní regulaci,<sup>31</sup> a přestože je na první pohled silně inspirován vodním zákonem z roku 1973, vychází ze zcela odlišného hodnotového základu, který je neslučitelný s dřívějším pojetím široké společenské regulace. V současné době již proto není možné vycházet z předpokladu, že do působnosti vodního zákona (a tedy do rozsahu pojmů povrchové a podzemní vody) musí nutně spadat nejširší možný okruh vody na povrchu a pod povrchem země.

To platí i při výkladu kritéria přirozeného výskytu. Přestože účel pravidla přirozeného výskytu není jasný,<sup>32</sup> a historickému zákonodárci lze jen stěží přičítat úmysl vyloučit v roce 1973 z působnosti vodního zákona veškeré vody, které se na zemském povrchu nevyskytly přirozeně, neznamená to ještě, že můžeme rezignovat na další výklad a rovnou kritérium přirozeného výskytu odmítnout. Je třeba pokusit se nalézt význam uvedené právní normy pro současnou dobu.

Na první pohled však pokus o výklad kritéria přirozeného výskytu povrchových a podzemních vod vede k absurdním a jen těžko přijatelným důsledkům. Na první pohled se totiž zdá, že kritérium přirozeného výskytu vylučuje z povrchových a podzemních vod všechny vody v umělých vodních útvech, vlastně jakékoli lidské zásahy do přírodních vodních poměrů. Za povrchové vody by v takovém případě neměly být považovány třeba ani vodní toky, jejichž trasa byla uměle odkloněna z původního přírodního koryta, nebo voda v umělých, člověkem vytvořených vodních nádržích a přehradách. Ovšem vyloučení takových vod z působnosti zákona, jako jsou například Třeboňské rybníky, lze jen stěží připustit, neboť

<sup>27</sup> Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

<sup>28</sup> K tomu viz např. ŠILAR, J., BŮHM, A., op. cit., str. 34 a násl.

<sup>29</sup> Povrchovými vodami byly vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; podzemními vodami pak vody v zemských dutinách a zvodnělých vrstvách zemských (§ 2 odst. 1 téhož zákona).

<sup>30</sup> Např. KRECHT, J.; MIKULE, V. *Vodohospodářské předpisy s komentářem*. Prospektrum, Praha: 1999. Str. 9 a 10.

<sup>31</sup> Výjimku představuje například ustanovení o vlastnictví povrchových a podzemních vod (§ 3), nebo odpovědnost za škodu způsobenou ztrátou podzemní vody (§ 29 odst. 2 vodního zákona).

<sup>32</sup> KULT, Arnošt. *Tekoucí (povrchová) voda: právně-filosofický pohled na rozdílné způsoby vymezování ochrany vody a vodního prostředí*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2010. Výzkum pro praxi, str. 73.

jde o velké vodní plochy s environmentálním významem a potenciálem ovlivnit vodní poměry v okolí; vždyť zmíněné Třeboňské rybníky jsou dokonce mokřady mezinárodního významu ve smyslu Ramsarské úmluvy.<sup>33</sup>

Jsem však přesvědčen, že kritériu přirozeného výskytu je třeba rozumět jinak. Ve všech výše uvedených případech umělých vodních útvarů se ve skutečnosti jedná o vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu, protože jde o vodu, která přitéká zcela přirozeně v rámci přírodního koloběhu, na povrch země ji nikdo neumístil uměle. Navíc poté, co je v určitém místě dočasně zadržena, vzducha nebo odkloněna, pokračuje ve svém přírodním toku zase dál; nevyskytuje se tedy na povrchu země uměle. Ještě jinak řečeno, samotný rybník je sice umělým vodním útvarem, voda v něm se ale přirozeně vyskytuje na zemském povrchu; přitekla s vodním tokem a po nějaké době s ním zase odtéká. Nemůžeme tedy ztotožňovat *umělý vodní útvar* na jedné straně, a na druhé straně *vodu uměle se vyskytující na zemském povrchu nebo pod ním*.

Problém ale může být v tom, že takový výklad sice nemá nepříjemné důsledky, na druhou stranu se zdá, že už nezůstává prostor pro žádnou skupinu vod na povrchu a pod povrchem země, které by se tam nevyskytovaly přirozeně. Řešení vidím v postavení požadavku na přirozený výskyt v podstatě do protikladu k vodě odebrané. Smysl pravidla pak můžeme spatřovat v tom, že má zajistit, aby vodní tělesa tvořená vodou odebranou (soukromou) a umístěná na povrchu země nebo pod ním, nebyla považována za vodu povrchovou nebo podzemní. Pokud by v definici povrchových a podzemních vod nebylo kritérium jejich přirozeného výskytu, mohly by vznikat pochybnosti, zdali nemá být za povrchovou vodu považována také voda odebraná, kterou její vlastník opět umístil na povrch nebo pod povrch země – může jít třeba o různé neprůtočné nádrže, sněhové zásobníky a podobně.<sup>34</sup> Takto je výslovně stanoveno, že se nejedná o vodu povrchovou či podzemní, tedy o vodu, která by spadala do působnosti vodního zákona.

Požadavek na přirozený výskyt má tedy podle všeho do množiny povrchových a podzemních vod začlenit pouze ty, které se na povrchu země vyskytly v rámci přírodní cirkulace vody, přičemž tomuto požadavku neodporuje, pokud se zrovna přechodně nachází v umělém vodním díle. Naopak vyloučeny z působnosti vodního zákona mají být ty vody, které se nevyskytly na povrchu země v rámci hydrologického cyklu, nýbrž vůlí a silou člověka, a to zpravidla tak, že někdo na povrch země nebo pod něj umístil vlastní vodu (např. vodu odebranou).

<sup>33</sup> Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 396/1990 Sb.).

<sup>34</sup> Voda v takových vodních dílech je totiž vodou odebranou, vyloučenou z jejího přírodního koloběhu (KRECHT, J. K. vlastnictví vod. Právník. 1997, roč. 136, č. 10, s. 945).

Zbývá snad jen doplnit, že takové pojetí není v rozporu ani s tím, že vodní zákon počítá s existencí umělých vodních útvarů, které tím pádem logicky do působnosti vodního zákona spadají.<sup>35</sup> Již z definice umělého vodního útvaru totiž vyplývá, že jde o umělý útvar *povrchové vody*, která se musí na povrchu a pod povrchem země vyskytovat přirozeně.<sup>36</sup> Jinak řečeno, nejprve musí jít o povrchové vody, aby mohlo jít také o umělý vodní útvar – to budou už zmiňované rybníky, nádrže, přehrady a podobně, které požadavek přirozeného výskytu z okruhu povrchových a podzemních vod nevylučuje.

Vodní zákon tedy volí poměrně široké pojetí povrchových a podzemních vod, z nichž jsou – na základě kritéria přirozeného výskytu – vyloučeny pouze vody, které se na zemi nebo pod zemí nevyskytly v rámci hydrologického cyklu, ale umístil je tam ze své vůle a svojí silou člověk. V zásadě všechny ostatní vody na povrchu země nebo pod ním budou vody povrchové nebo podzemní. To platí pochopitelně i pro ty vody odebrané, které se do přírodního koloběhu vody znovu zapojí.

Při takto širokém pojetí věcné působnosti zákona se zdá nicméně zvláštní, že vodním útvarem se rozumí pouze *významné* soustředění povrchových nebo podzemních vod (§ 2 odst. 3). To znamená, že zatímco všechny vody, které se na zemském povrchu a pod ním vyskytují přirozeně, jsou vodami povrchovými nebo podzemními, ne všechna vodní tělesa jsou zároveň útvarem povrchové nebo podzemní vody. Abychom pochopili tento rozpor, je třeba doplnit unijní kontext.

### **Povrchové a podzemní vody v unijním právu**

V literatuře se objevil názor,<sup>37</sup> že definice povrchových a podzemních vod odpovídá definici použité v rámcové směrnici o vodách.<sup>38</sup> Avšak na rozdíl třeba od současného slovenského vodního zákona, který definici povrchových a podzemních vod z podstatné části skutečně ze směrnice přebírá,<sup>39</sup> je česká úprava na první pohled odlišná.<sup>40</sup> Nejde však jen o formulaci, ani o to, že směrnice nezná

<sup>35</sup> Vodní útvary definuje § 2 odst. 6 vodního zákona; podle něj je umělý vodní útvar vodní útvar povrchové vody vytvořený lidskou činností. Konkrétní regulace se pak objevuje v § 21, 22 a 23a vodního zákona.

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> Tak uvádí např. HORÁČEK, Zdeněk a kol., op. cit., str. 15.

<sup>38</sup> Směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

<sup>39</sup> Zákon č. 364/2004 z. z., o vodách a o změně zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

<sup>40</sup> Podle čl. 2 bodu 1 a 2 směrnice povrchovými vodami rozumí „vnitrozemské vody s výjimkou vod podzemních, brakické a pobřežní vody; ve vztahu k problematice chemického stavu se též zahrnou teritoriální vody“. Podzemními vodami potom „veškeré vody pod zemským povrchem v pásmu nasycení a v přímém kontaktu s horninovým prostředím nebo půdním podloží“. Český vodní zákon naproti tomu rozumí povrchovými vodami vody „přirozeně se vyskytující na zemském povrchu“, podzemními potom „vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami“ (§ 2 odst. 1 a 2 vodního zákona).

kritérium přirozeného výskytu; to by samo o sobě nebylo tak významné. Problém spočívá především v odlišném obsahu povrchových vod, protože jedním z hlavních úkolů vodního zákona je právě implementace směrnice (§ 1 odst. 1).

Na první pohled nemusí obsahový rozdíl v definici pojmu povrchové vody tak docela vyniknout, protože jakkoli jsou obě definice formulované odlišně, nezdá se, že by byl jejich obsah v rozporu.<sup>41</sup> Při bližším pohledu ale zjistíme, že pojem povrchové vody užívá směrnice výlučně ve významu útvarů povrchové vody, tedy ve významu českého výrazu vodstvo.<sup>42</sup> Při výkladu české jazykové verze k tomu lze dospět na základě analýzy obsahu právní regulace, která se týká prakticky jen vodních útvarů.<sup>43</sup> Některá jiná znění směrnice se ovšem k této skutečnosti výslovně hlásí již na úrovni definice povrchových vod, a to skrze rozlišování vody a vodstva.<sup>44</sup> Jinak řečeno, jazykové verze, které terminologicky rozeznávají *vodu* (ve významu látky) a *vody* (ve významu vodstvo),<sup>45</sup> definují povrchové vody právě jako vnitrozemské vodstvo, tedy pouze jako souhrn konkrétních vodních útvarů (a to ještě jen těch významných a samostatných).<sup>46</sup> Naproti tomu podzemní vody definují jako *vodu*, jako látku, nikoli tedy jako vodní útvary, byť i v případě podzemní vody se konkrétní regulace týká v převážné většině útvarů podzemní vody.

Takový přístup k vymezení povrchových vod se ale zcela vylučuje s širokým pojetím, které je vlastní vodnímu zákonu, což vede k výkladovým nejasnostem.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Pojem „vodstvo“ označuje „souhrn moří, podzemních vod, vodních toků a nádrží“ [Slovník spisovného jazyka českého (online). Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky. *Vodstvo*. (cit. 8. 4. 2017)]. A. Kult si všímá, že výkladové problémy v důsledku nerozlišování pojmů *vody* (ve smyslu vodstvo) a *voda* (látky) u nás vznikl již v období první republiky nedůsledným překladem říšského vodního zákona z německého jazyka [KULT, Arnošt., op. cit., str. 49 a násl.].

<sup>43</sup> Tak například základní článek 4, který stanoví environmentální cíle směrnice, zavádí sice programy opatření pro *povrchové vody* [čl. 4 odst. 1 písm. a)], z podrobnější regulace je nicméně zřejmé, že se regulace týká pouze *útvary povrchových vod* [čl. 4 odst. 1 písm. a) body i-iii], a to navíc jen těch samostatných a významných (čl. 2 bod 10). Stejným způsobem vypadá regulace povrchových vod i v dalších člancích směrnice.

<sup>44</sup> Jde například o znění anglické (*water/waters*) či německé (*Wasser/Gewässer*), které již v rámci definice rozlišuje povrchové vody coby vodstvo (*inland waters/Binnengewässer*) od podzemních vod ve významu látky (*water which is below the surface/unterirdische Wasser*).

<sup>45</sup> Náš výraz povrchové vody je v tomto směru matoucí, neboť může zahrnovat oba významy. Pokud by se mohlo zdát, že české znění směrnice mělo také oba významy odlišit, a to právě důsledným používáním tvarů *voda* a *vody*, pak je třeba upozornit na to, že k důslednému odlišování nedošlo, jak je patrné třeba na příkladu definice podzemních vod: Zatímco anglické znění směrnice umožňuje rozlišování obou pojmů již v rámci definice vyjádřit, že podzemní vodou se rozumí všechna voda pod povrchem země v pásmu nasycení, české znění naproti tomu nesprávně hovoří o podzemních vodách, které definuje jako veškeré vody pod zemským povrchem v pásmu nasycení (čl. 2 odst. 2); přitom v případě útvar podzemní vody již správně používá odpovídající výraz *voda*, když stanoví, že útvarem podzemní vody je příslušný objem podzemní vody (čl. 2 bod 11).

<sup>46</sup> Jak vyplývá z definice útvaru povrchové voda (čl. 2 bod 10).

Zkusme uvést příklad: Na jednu stranu je jasné, že za povrchovou vodu podle vodního zákona není třeba považovat každou louži po dešti. Zároveň ale nevíme, kudy vede pomyslná hranice, a proč by vlastně voda v louži po dešti neměla být vodou povrchovou, když odpovídá zákonné definici povrchových vod (včetně kritéria přirozeného výskytu). Není totiž problém označit louže po dešti za povrchovou vodu čili látku; čemu se naše právní intuice vzpírá, je jejich zařazení do kategorie povrchových vod, tedy do množiny útvarů povrchové vody. To je patrné i z toho, že nesmyslné nám bude v případě louže připadat zejména uplatňování té právní regulace, která se týká jen útvarů povrchových vod – třeba požadavek na zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod.<sup>47</sup> Naproti tomu regulace vztahující se k povrchové vodě jako látce nebude nejspíš představovat problém ani v případě louže po dešti.

Řešením je pochopení rozdílu mezi oběma významy, které vodní zákona přisuzuje pojmu povrchové vody – na jedné straně voda ve smyslu látky, na druhé pak vody ve smyslu vodstva, tedy konkrétně vymezených útvarů povrchové a podzemní vody. Považuji přitom za důležité zdůraznit, že takové rozlišování nemusí kopírovat dělení norem na ty, které mají původ v rámcové směrnici (a které se tedy a priority týkají útvarů povrchové a podzemní vody) a na ty, které mají původ v národním právu. Vodu a vodstvo můžeme rozlišovat také u norem přejatých ze starého vodního zákona, neboť i zde to dává dobrý smysl.

Odpadnou tím některé další výkladové problémy při určování právní povahy vod. Vezměme příklad bazénu, který majitel napustil vodou odebranou, která se ale postupně mísí s vodou srážkovou; anebo si představme jezero, jehož voda se v důsledku vysoké hladiny zvodně mísí s vodou podzemní. Určit režim vody nebude v takových případech snadné, protože se zde potkávají dva různé druhy vody – v prvním případě vody povrchové a odebrané, v druhém pak povrchové a podzemní. Toho si byl zjevně vědom i zákonodárce, když za účelem vzájemného odlišení různých druhů vod rozšířil definici vod povrchových a podzemních o některá kazuistická pravidla.<sup>48</sup>

Připustíme-li ovšem, že pojmy povrchové a podzemní vody zahrnují také vodstvo, otevírají se nové možnosti výkladu. Pak totiž není podstatné, že voda prostupuje z jedné kategorie do druhé. Podstatný je charakter určitého vodního tělesa jako celku. Není problém, že se v určitém vodním útvaru mísí vody odebrané a srážkové, povrchové a podzemní, že řeka přechodně protéká zakrytým

<sup>47</sup> Povinnost zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod stanoví § 21 vodního zákona.

<sup>48</sup> Vodní zákon stanoví, že svůj charakter povrchové vody neztrácí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních (§ 2 odst. 1 vodního zákona); za podzemní vody se zase považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních (§ 2 odst. 2 vodního zákona).

úsekem, nebo že část útvaru podzemních vod byla odkryta vyhloubením studny. Vždy by měl být rozhodující charakter příslušného vodního tělesa.

Problematické je ale i vymezení vodních útvarů, konkrétně útvarů podzemní vody. Ani v tomto případě neodpovídá zákonná definice směrnici, a ani tady není rozdíl pouze formulační; významový posun v pojmu útvar podzemní vody je evidentní. Jenže zatímco obsahové rozdíly v definici povrchových vod jsou řešitelné výkladem, v případě útvarů podzemní vody už se dostáváme do rozporu s unijní úpravou.

Vodní zákon zavedl nadřazený pojem vodní útvar, který definuje jako vymezené významné soustředění povrchových nebo podzemních vod, které se dále dělí na útvary povrchové vody a útvary podzemní vody; ty pak definuje prostě jako soustředění vody na zemi a pod zemí.<sup>49</sup> Směrnice naproti tomu útvarem povrchové vody rozumí samostatný a významný prvek povrchových vod a útvarem podzemní vody příslušný objem podzemní vody ve zvodni.<sup>50</sup>

Útvar povrchové vody je tedy i přes formulační odlišnosti obsahově prakticky totožný – v obou případech jde o samostatné a významné soustředění určitého objemu vody na povrchu země.<sup>51</sup> Útvar podzemní vody má ale v obou případech odlišný význam. Směrnice útvarem podzemní vody rozumí všechnu vodu ve zvodni, kdežto vodní zákon jen významné soustředění vody ve zvodni.

Nebyl by problém, pokud by vodní zákon stanovil přísnější úpravu, takto ale dochází ke zúžení unijní regulace, což je v rozporu s požadavkem na řádnou implementaci směrnice.<sup>52</sup> Z toho důvodu mám za to, že v případě útvarů podzemní vody bude třeba dovést, že se jimi – v souladu s obsahem směrnice – rozumí veškerá podzemní voda soustředěná ve zvodni, nikoli pouze její významné objemy.

### Shrnutí

Věcná působnost vodního zákona není v současné době předmětem zájmu naší právní vědy, a nad rámec opisu zákonné definice se jí v zásadě nevěnuje ani komentářová literatura. V důsledku toho zůstává stále živý přístup mající původ v době účinnosti vodního zákona z roku 1973, resp. ještě předtím zákona o vodním hospodářství. Z okruhu povrchových a podzemních vod tak bývají vylučovány na základě výslovného ustanovení zákona v zásadě jen vody odebrané, a v zá-

<sup>49</sup> Ustanovení § 2 odst. 3, 4 a 7 vodního zákona.

<sup>50</sup> Články 2 body 10 a 12 směrnice.

<sup>51</sup> Vodní zákon sice nezmiňuje výslovně kritérium samostatnosti, ale klade obsahově shodný požadavek na společnou formu výskytu, vlastnosti vod a znaky hydrologického režimu (§ 2 odst. 3 vodního zákona).

<sup>52</sup> Povinnost přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie vyplývá z čl. 291 odst. 1 SFEU.

konem stanoveném rozsahu ještě vody podléhající zvláštnímu režimu horního zákona a zákona o přírodních léčivých zdrojích.

Jsou tu přitom i další vody, které do působnosti zákona nespádají, jako třeba vody atmosférické a vody pod povrchem v pásmu provzdušnění. Vody v atmosféře proto, že se nevyskytují na zemském povrchu,<sup>53</sup> a vody v pásmu provzdušnění proto, že se nenachází v pásmu nasycení v přímém styku s horninami.<sup>54</sup>

Do působnosti zákona by navíc měly spadat pouze ty vody, které se na povrchu a pod povrchem země vyskytují přirozeně. Jenže praxe tento požadavek podle všeho neuznává, patrně v přesvědčení, že vede k nepřijatelným důsledkům v podobě vyloučení značné části vod z působnosti zákona.

Pokusil jsem se ukázat, že požadavek na přirozený výskyt lze ale vyložit i tak, aby odpovídal smyslu a účelu zákona – má z okruhu vod povrchových a podzemních vyloučit jen ty vody, které stojí mimo hydrologický cyklus, protože je někdo odebral a izolovaně umístil na povrch země nebo pod něj.<sup>55</sup> To zároveň znamená, že vody do přírodního koloběhu vody navracené bude možné považovat za povrchové a podzemní vody, stejně jako všechny další, které se na povrchu země nebo pod ním vyskytují v rámci hydrologického cyklu. Tomuto požadavku nebude odporovat ani přechodné umístění vody v umělém vodním díle.

Vodní zákon navíc používá pojem povrchové vody ve dvou různých významech. Na jedné straně jde o *vodu* jako látku, na druhé pak o *vody* ve smyslu souhrnu jednotlivých vodních útvarů (také vodstvo).

Prakticky výhradně ve druhém významu navíc chápe vody unijní právo, konkrétně rámcová směrnice o vodách, kterou vodní zákon provádí; zavádí proto jednak pojem útvar povrchové vody jako významné a samostatné soustředění vody na zemi, jednak pojem útvar podzemní vody jako příslušný objem vody ve zvodni. To ale znamená, že podstatná část zákonné regulace vztahující se k útvarům povrchové vody se nepoužije na všechny povrchové vody, nýbrž jen na samostatná a významná vodní tělesa, která tvoří útvary povrchové vody ve smyslu zákona.

Pro vody podzemní potom platí, že směrnice útvarem podzemní vody rozumí všechnu vodu ve zvodni, kdežto vodní zákon jen významné soustředění vody ve zvodni. Tím vodní zákon fakticky zúžil rozsah unijní úpravy, což odporuje po-

<sup>53</sup> Neobstojí přitom argument, že vodní zákona používá pojem atmosférických srážek, resp. „srážková voda“ (§ 5 odst. 3). Srážkové vody jsou totiž vodami, které se již na zemském povrchu vyskytují a zvláštní pojem zde odkazuje pouze na jejich původ. Ochranu atmosférických vod přeneseně zajišťuje zákon o ochraně ovzduší.

<sup>54</sup> Vyloučena jsou tak dokonce celá vodní tělesa, která by jinak mohla být považována za útvary podzemní vody – např. visutá a zavěšená zvođen.

<sup>55</sup> Typicky půjde o menší nádrže napuštěné odebranou vodou, může však jít i o ne úplně běžné případy, jako je třeba zásobník sněhu Sportovního klubu lyžování v Novém Městě na Moravě, který pojme až 60 tisíc krychlových metrů umělého sněhu.



vinnosti provedení právně závazných aktů Evropské unie. Výklad pojmu útvar podzemní vody bude proto nutné přizpůsobit směrnici a dovodit, že se jím rozumí veškerá, i nevýznamná voda ve zvodni.

#### Seznam citované literatury:

HORÁČEK, Z a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. Sondy, Praha: 2015. ISBN 978-80-86846-57-6.

KRECHT, J.; MIKULE, V. *Vodohospodářské předpisy s komentářem*. Prospektrum, Praha: 1999. ISBN 80-7175-080-8.

KRECHT, J. K vlastnictví vod. *Právník*. 1997, roč. 136, č. 10, s. 944–948.

KULT, Arnošt. *Tekoucí (povrchová) voda: právně-filosofický pohled na rozdílné způsoby vymezování ochrany vody a vodního prostředí*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2010. Výzkum pro praxi. ISBN 978-80-87402-07-8.

MÍŠEK, V.; MACHÁČEK, V.; NOVOSÁD, A. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním související*. Státní nakladatelství technické literatur, Praha: 1960.

OBERLEITNER, F., BERGER, W. *Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959*, 3. aktualisierte Auflage, MANZ, Wien: 2011.

PROCHÁZKA, Bohumír. *České vodní právo: systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona Moravského a Slezského*. Nákladem vlastním, Sušice: 1925.

PUNČOCHÁŘ, Pavel, KAŠPAROVÁ, Jana a Miloš JELÍNEK, ed. *Zákon o vodách: č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. se změnami. Sondy, Praha: 2004. ISBN 80-86846-00-8.

STRNAD, Z. a kol. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. ISBN 978-80-7514-026-5.

ŠILAR, J., BÖHM, A. *Vodní zákon a související předpisy*. Druhé, nezměněné vydání. Státní zemědělské nakladatelství, Praha: 1975.

TUREČEK, K. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vyd. se změnami reformou veřejné správy. Sondy, Praha: 2003. ISBN 80-903134-3-4.

**O autorovi:** Mgr. Dominik Beránek je doktorandem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnícké fakulty Masarykovy Univerzity.

**ZAMYŠLENÍ NAD PŮSOBNOSTÍ VODNÍHO ZÁKONA****Abstrakt:**

Příspěvek je zaměřen na otázku věcné působnosti vodního zákona. Ta totiž není zdaleka tak jasná, jak by se mohlo na první pohled zdát, přičemž právní věda se touto otázkou nezabývá. Článek začíná definicí povrchových a podzemních vod, která je založena mimo jiné na přirozeném výskytu. Těžištěm první části je potom zamyšlení nad kritériem přirozeného výskytu povrchových a podzemních vod – jestli je v současné době tato část definice povrchových a podzemních vod reflektována a případně jakým způsobem. Na příkladech autor ukazuje, že běžně přijímaná interpretace pojmů povrchových a podzemních vod kritériem přirozeného výskytu pomíjí a pod pojmy povrchové a podzemní vody řadí i takovou vodu, která požadavku na přirozený výskyt odporuje. Je-li kritérium přirozeného výskytu nějakým způsobem zohledňováno, pak dvojím způsobem: na jedné straně tak, že jde o vodu nacházející se v přírodě, na druhé straně tak, že jde údajně o kritérium pro vzájemné odlišení povrchových a podzemních vod. Obě takové interpretace jdou však ostře proti textu zákona a žádné argumenty pro odklon od jazykového výkladu zákona nepřinášejí. Autor se proto zamýšlí nad správností doposud přijímaného výkladu, stejně jako nad důsledky, které s sebou přináší odlišný výklad těchto základních pojmů.

V druhé části se článek zaměřuje na pojmy povrchové a podzemní vody, a to v návaznosti na obsah rámcové směrnice o vodách 2000/60/ES. Ukazuje se, že vodní zákon používá tyto pojmy v jiném významu, což vede k výkladovým nejasnostem a v případě podzemních vod dokonce k rozporu s unijní právní úpravou.

**Klíčová slova:** věcná působnost vodního zákona, přirozený výskyt, podzemní vody, povrchové vody

## REFLECTION ON THE SCOPE OF THE WATER ACT

### **Abstract:**

The paper focuses on the issue of the substantive scope of the Water Act. This is not as clear as it might seem at first sight, and legal science does not deal with this issue. The article begins with a definition of surface and groundwater based on natural occurrence. The focus of the first part is then to reflect on the criterion of natural occurrence of surface and groundwater – whether this part of the definition of surface and groundwater is currently reflected and, if so, how. Using examples, the author shows that the commonly accepted interpretation of the concepts of surface and groundwater ignores the natural occurrence criterion and includes under the concepts of surface and groundwater also water that contradicts the natural occurrence requirement. If the natural occurrence criterion is considered in any way, it is in two ways: on the one hand, by referring to water found in nature, and on the other hand, by referring to it as a criterion for supposedly distinguishing between surface water and groundwater. Both of these interpretations, however, go sharply against the text of the Act and do not provide any arguments for departing from the language of the Act. Therefore author reflects on the correctness of the interpretation adopted so far, as well as on the consequences that a different interpretation of these basic concepts entails.

In the second part, the author focuses on the concepts of surface water and groundwater in relation to the content of the Directive 2000/60/EC. It turns out that the Water Act uses these terms in different senses, which leads to interpretative ambiguities and, in the case of groundwater, even to contradictions with EU legislation.

**Keywords:** substantive scope of Water act, natural occurrence, groundwater, surface water

## ROAD TRAFFIC NOISE PROBLEM AND PROTECTION AGAINST SUCH NOISE IN POLISH LAW – BASIC ISSUES

*Piotr Poniowski, Ph.D.*

### 1. Introductory remarks

Over a century ago, German physician and microbiologist Robert Koch stated that: ‘One day man will have to fight the noise as fiercely as cholera and plague.’<sup>1</sup> This quote is the motto of the first chapter of Maksymilian Siemieński’s work entitled *Culture and the human acoustic environment* (1967).<sup>2</sup> Professor Siemieński was one of the first people in Poland who emphasised the need to fight noise because of its many negative effects on human beings. Environmental noise, including road traffic noise, is one of the undesirable effects of the development of civilisation. It poses a threat to the environment as a whole, as well as to the health of people who are exposed to its continuous impact (mainly in their place of residence). Harmfulness of noise causes the making of legal regulations for protection against this pollution, both at national and supranational levels. Despite the fact that over 100 years have passed since the words of R. Koch, and over 50 years have passed since the publication of M. Siemieński’s book, many people are still unaware of how harmful noise is, what devastation it causes to people’s physical and mental health. It is worth noting that in 1996 it was established by the Center for Hearing and Communication International Noise Awareness Day to raise awareness and educate the public about the harmful effects of noise on hearing, health and quality of life.<sup>3</sup>

The aim of this study is to indicate the importance of the problem of road traffic noise, to mention the perspective of European Union law, and to describe the basic legal solutions relating to protection against this type of noise in force in Poland. To meet these objectives, the use of legal-dogmatic method of analysis of normative acts and the use of scientific literature is required.

<sup>1</sup> S. Bock, *Alltägliche Geräuschbelastigung als kardiovaskulärer Risikofaktor unterschätzt*, Medical Tribune [<https://www.medical-tribune.de/medizin-und-forschung/artikel/alltaegliche-geraesch-belastigung-als-kardiovaskulaerer-risikofaktor-unterschaetzt>], accessed 22.04.2022].

<sup>2</sup> M. Siemieński, *Kultura a środowisko akustyczne człowieka*, Warszawa 1967, s. 6.

<sup>3</sup> <https://noiseawareness.org> [accessed 22.04.2022]. The day is commemorated on the last Wednesday of April of each year. In Poland, the International Noise Awareness Day was initiated by the Acoustic Hygiene Society in 2000 [<https://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/537-miedzynarodowy-dzien-swi-atomosci-zagrozenia-halase>], accessed 22.04.2022].

## 2. Road traffic noise problem and European Union law perspective

The problem of environmental noise has been recognized by scientists as early as several decades ago. In 1980, under the auspices of the World Health Organization (hereinafter: WHO), a report entitled *Noise* was published which summarized the results of scientific research concerning the impact of noise on human health.<sup>4</sup> In 1995, a document entitled *Community Noise* was released.<sup>5</sup> It was prepared also for the WHO and was a revision of the earlier document *Noise* but was expanded largely and supplemented with, i.a., sections on physiology of hearing and related mechanisms, on psychoacoustics, and on mental and behavioral effects of noise; guidelines for levels of community noise in different environments were also included. Later, in 1999, the document *Guidelines for Community Noise* was published.<sup>6</sup> It was an outcome of the WHO Expert Task Force meeting held in London in April 1999. The document was based on the document *Community Noise* published in 1995. In the foreword to the *Guidelines for Community Noise*, it is indicated that ‘the scope of WHO’s effort to derive guidelines for community noise is to consolidate actual scientific knowledge on the health impacts of community noise and to provide guidance to environmental health authorities and professional trying to protect people from the harmful effects of noise in non-industrial environments. Guidance on the health effects of noise exposure of the population has already been given in an early publication of the series of Environmental Health Criteria. The health risk to humans from exposure to environmental noise was evaluated and guidelines values derived. The issue of noise control and health protection was briefly addressed.’<sup>7</sup> An extension and update of the 1999 WHO guidelines is contained in the document *Night noise guidelines for Europe*, which was published in 2009.<sup>8</sup> In the foreword to the document, it is indicated that ‘WHO defines health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity, and recognizes the enjoyment of the highest attainable standard of health as one of the fundamental rights of every human being. Environmental noise is a threat to public health, having negative impacts on human health and well-being. In

<sup>4</sup> *Noise*. WHO Environmental Health Criteria 12, Geneva: World Health Organization 1980 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/39458/9241540729-eng.pdf, accessed 22.04.2022].

<sup>5</sup> B. Berglund, T. Lindvall (eds.), *Community noise*, Archives of the Center for Sensory Research 1995, 2(1) [https://www.nonoise.org/library/whonoise/whonoise.htm, accessed 22.04.2022].

<sup>6</sup> B. Berglund, T. Lindvall, D. H. Schwela (eds.), *Guidelines for Community Noise*, Geneva: World Health Organization 1999 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed 22.04.2022].

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. iii.

<sup>8</sup> *Night noise guidelines for Europe*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2009 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326486/9789289041737-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed 22.04.2022].

order to support the efforts of the Member States in protecting the population's health from the harmful levels of noise, WHO issued *Guidelines for community noise* in 1999, which includes guideline values for community noise in various settings based on the scientific evidence available. The evidence on health impacts of night noise has been accumulated since then. In the WHO European Region, environmental noise emerged as the leading environmental nuisance triggering one of the most common public complaints in many Member States. [...] The WHO Regional Office for Europe developed the *Night noise guidelines for Europe* to provide expertise and scientific advice to the Member States in developing future legislations in the area of night noise exposure control and surveillance, with the support of the European Commission. This guidelines document reviews the health effects of night time noise exposure, examines exposure-effects relations, and presents guideline values of night noise exposure to prevent harmful effects of night noise in Europe. Although these guidelines are neither standards nor legally binding criteria, they are designed to offer guidance in reducing the health impacts of night noise based on expert evaluation of scientific evidence in Europe.<sup>9</sup> The most up-to-date WHO document summarizing the latest research on the effects of noise on human health is the *Environmental Noise Guidelines for the European Region* published in 2018<sup>10</sup>, in the foreword of which it was noted that 'Noise is one of the most important environmental risks to health and continues to be a growing concern among policy-makers and the public alike. Based on the assessment threshold specified in the Environmental Noise Directive of the European Union (EU), at least 100 million people in the EU are affected by road traffic noise, and in western Europe alone at least 1.6 million healthy years of life are lost as a result of road traffic noise. [...] These WHO guidelines – the first of their kind globally – provide recommendations for protecting human health from exposure to environmental noise originating from various sources. They not only offer robust public health advice but also serve as a solid basis for future updates, given the growing recognition of the problem and the rapid advances in research on the health impacts of noise. The comprehensive process of developing the guidelines has followed a rigorous methodology; their recommendations are based on systematic reviews of evidence that consider more health outcomes of noise exposure than ever before. [...] [A] large body of the evidence underpinning the recommendations was derived not only from noise effect studies in Europe

<sup>9</sup> Ibidem, p. vii.

<sup>10</sup> *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2018 [[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf), accessed 22.04.2022].

but also from research in other parts of the world – mainly in Asia, Australia and the United States of America.<sup>11</sup>

It is pointed out in the literature that noise exposure is associated with a number of adverse health outcomes. Auditory effects of noise include hearing impairment and tinnitus, whilst non-auditory effects refer to cardiovascular and metabolic effects; adverse birth outcomes; poor quality of life, mental health, and wellbeing; annoyance; cognitive impairment; and poor sleep.<sup>12</sup> According to the WHO report *Burden of disease from environmental noise: quantification of healthy life years lost in Europe* 'It is estimated that DALYs lost from environmental noise in the western European countries are 61 000 years for ischaemic heart disease, 45 000 years for cognitive impairment of children, 903 000 years for sleep disturbance, 22 000 years for tinnitus and 654 000 years for annoyance. If all of these are considered together, the range of burden would be 1.0–1.6 million DALYs. This means that at least 1 million healthy life years are lost every year from traffic-related noise in the western European countries, including the EU Member States. Sleep disturbance and annoyance related to road traffic noise constitute most of the burden of environmental noise in western Europe. Owing to a lack of exposure data in south-east Europe and the newly independent states, it was not possible to estimate the disease burden in the whole of the WHO European Region.<sup>13</sup> DALYs (disability-adjusted life years) are the sum of the potential years of life lost due to premature death and the equivalent years of 'healthy' life lost by virtue of being in states of poor health or disability.<sup>14</sup>

The problem of environmental noise has also been noticed by the European Union. To combat this pollution, the Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise was adopted<sup>15</sup> (hereinafter: Environmental Noise Directive or END). According to Article 1 (1) of the END the aim of this Directive shall be to define a common approach intended to avoid, prevent or reduce on a prioritised basis the harmful effects, including annoyance, due to exposure to environmental noise. To that end the following actions shall be implemented progressively: (a) the determination of exposure to environmental noise, through noise mapping, by methods of assessment common to the Member

<sup>11</sup> Ibidem, p. vii.

<sup>12</sup> D. Jarošinská, M. Héroux, P. Wilkhu, J. Creswick, J. Verbeek, J. Wothge, E. Paunović, *Development of the WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: An Introduction*, International Journal of Environmental Research and Public Health 2018, 15, 813, p. 3.

<sup>13</sup> *Burden of disease from environmental noise: quantification of healthy life years lost in Europe*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2011, p. xvii [https://www.euro.who.int/\_\_data/assets/pdf\_file/0008/136466/e94888.pdf, accessed 22.04.2022].

<sup>14</sup> Ibidem, p. xiii.

<sup>15</sup> OJ L 189, 18.7.2002, p. 12, as amended.

States; (b) ensuring that information on environmental noise and its effects is made available to the public; (c) adoption of action plans by the Member States, based upon noise-mapping results, with a view to preventing and reducing environmental noise where necessary and particularly where exposure levels can induce harmful effects on human health and to preserving environmental noise quality where it is good. For the purposes of the Environmental Noise Directive 'environmental noise' shall mean unwanted or harmful outdoor sound created by human activities, including noise emitted by means of transport, road traffic, rail traffic, air traffic, and from sites of industrial activity such as those defined in Annex I to Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control [Article 3 (a) of the END]. Whereas 'harmful effects' shall mean negative effects on human health, and 'annoyance' shall mean the degree of community noise annoyance as determined by means of field surveys [Article 3 (b) and (c) of the END].

Referring to the problem of road traffic noise in Europe, it is important to point out that in 2017 in the European Environment Agency<sup>16</sup> countries at least 112.8 million people were exposed to road noise at a level  $L_{den}^{17} \geq 55$  dB (81.7 million inside urban areas and 31.1 million outside urban areas), and at least 78.6 million people were exposed to road noise at a level  $L_{night}^{18} \geq 50$  dB (57.5 million inside urban areas and 21.1 million outside urban areas).<sup>19</sup> It should be noted that for average noise exposure, WHO strongly recommends reducing noise levels produced by road traffic below 53 dB  $L_{den}$ , as road traffic noise above this level is associated with adverse health effects, and for night noise exposure, WHO strongly recommends reducing noise levels produced by road traffic during night time below 45 dB  $L_{night}$ , as night-time road traffic noise above this level is associated with adverse effects on sleep.<sup>20</sup> This means that a large part of Europe's

<sup>16</sup> The European Environment Agency (EEA) is an agency of the European Union, whose task is to provide sound, independent information on the environment. The EEA aims to support sustainable development by helping to achieve significant and measurable improvement in Europe's environment, through the provision of timely, targeted, relevant and reliable information to policymaking agents and the public. The EEA members are the member states of the European Union plus Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and Turkey. Data for 2017 still includes the UK, but excludes Turkey.

<sup>17</sup>  $L_{den}$  (day-evening-night noise indicator) means the noise indicator for overall annoyance [Article 3 (f) of the END].

<sup>18</sup>  $L_{night}$  (night-time noise indicator) means the noise indicator for sleep disturbance [Article 3 (f) of the END].

<sup>19</sup> *Exposure of Europe's population to environmental noise* [<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-2/assessment-4>, accessed 22.04.2022]. These indicators presents the estimated number of people exposed to harmful levels of environmental noise from major roads with more than 3 million vehicles per year and in urban areas with more than 100 000 inhabitants.

<sup>20</sup> *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2018, p. xvi. A strong recommendation can be adopted as policy in most situa-



population is exposed to harmful road traffic noise. The EEA report *Environmental noise in Europe – 2020* indicated that ‘The impacts of noise pollution in Europe are highly significant. It is estimated that around 22 million adults living in agglomerations or near major noise sources with levels starting at 55 dB  $L_{den}$  are highly annoyed by noise from road traffic, railways, aircraft and industry. Moreover, it is estimated that 6.5 million adults suffer severe sleep disturbance because of night-time noise levels equal to or above 50 dB  $L_{night}$ . The exposure to environmental noise from road traffic, railways, aircraft and industry is estimated to contribute every year to about 48 000 new cases of ischaemic heart disease and 12 000 premature deaths. [...] However, the effects presented here may be underestimated, as new scientific evidence shows that health and well-being can be affected by noise levels lower than those specified under the END. Currently, there is a lack of data on the number of people exposed below 55 dB  $L_{den}$  and 50 dB  $L_{night}$ , as the reporting of such levels by countries is voluntary. Therefore, the health impact of noise is likely to be greater than that presented in this assessment. Moreover, the END data do not cover a country’s full territory, and therefore there may be people affected by noise that are not accounted for in the estimations presented. The associated decline in the population’s health because of noise has an economic impact in Europe. There are different approaches for quantifying the economic costs of noise on health, one of which relies on assigning a monetary cost per DALY (Defra, 2014.). Although the assessment of the costs in terms of DALYs may differ from country to country, if we assume that the monetary cost per DALY is EUR 78 500 (VITO, 2003), the resulting economic impact of noise is estimated to be EUR 35 billion for annoyance, EUR 34 billion for sleep disturbance, EUR 12 billion for IHD and EUR 5 million for cognitive impairment in children. Monetary costs can also exist as a result of reduced house prices, loss of labour days and reduced possibilities for land use (EC, 2000).<sup>21</sup> The data indicated are for environmental noise in general, however road traffic noise discussed herein is the most dominant source of environmental noise.<sup>22</sup>

In Poland, in 2017, at least 6.6 million people (approx. 17 % of the country’s population; in Warsaw – 0,77 million, i.e. 44 % of the city’s population) were exposed to road noise at a level  $L_{den} \geq 55$  dB, while at a level  $L_{night} \geq 50$  dB – at least 4.4 million (approx. 11.6 % of the country’s population; in Warsaw – 0,49 million,

tions. The guideline is based on the confidence that the desirable effects of adherence to the recommendation outweigh the undesirable consequences. The quality of evidence for a net benefit – combined with information about the values, preferences and resources – inform this recommendation, which should be implemented in most circumstances [ibidem, p. xv].

<sup>21</sup> *Environmental noise in Europe – 2020*, EEA Report No 22/2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2020, pp. 49 and 51 [https://www.eea.europa.eu/283831b2-5ee9-4e35-a213-1d990ad9e172, accessed 22.04.2022].

<sup>22</sup> Ibidem, pp. 15–16.

i.e. 28 % of the city's population).<sup>23</sup> In comparison, in the Czech Republic, in 2017, at least 2.5 million people (approx. 23.6 % of the country's population; in Prague – 0,88 million, i.e. 71 % of the city's population) were exposed to road noise at a level  $L_{den} \geq 55$  dB, while at a level  $L_{night} \geq 50$  dB – at least 1.5 million (approx. 14 % of the country's population; in Prague – 0,51 million, i.e. 41 % of the city's population).<sup>24</sup>

In the context of the data indicated, mention should be made of the Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' the annex of which is the 7th Environment Action Programme to 2020 – 'Living well, within the limits of our planet' [7th EAP].<sup>25</sup> In accordance with point 54 (b) of the 7th EAP in order to safeguard the Union's citizens from environment-related pressures and risks to health and well-being, the 7th EAP shall ensure that by 2020 noise pollution in the Union has significantly decreased, moving closer to WHO recommended levels. This objective has unfortunately not been achieved. The European Commission document of 15 May 2019 – *Evaluation of the 7th Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'*<sup>26</sup> indicated that the Environmental Noise Directive has raised awareness of the need for action, and initiated a process of adopting and revising action plans; however, the 7th EAP target concerning noise reduction [point 54 (b) of the 7th EAP] has not been met and actions remain scattered with instances of ambitious plans, but also instances where almost nothing was achieved.<sup>27</sup> To conclude this part of the considerations, it should

<sup>23</sup> *Poland noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/poland>, accessed 22.04.2022].

<sup>24</sup> *Czechia noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/czech-republic>, accessed 22.04.2022]. A noisier urban area than Prague is Paris, where, in 2017, up to 78 % of residents were exposed to noise at a level  $L_{den} \geq 55$  dB, and up to 54 % of residents were exposed to noise at a level  $L_{night} \geq 50$  dB – *France noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/france>, accessed 22.04.2022]. On the impact of road and rail traffic noise on the residents of selected European agglomerations, see: M. Wrótny, J. Bohatkiewicz, *Traffic Noise and Inhabitant Health – A Comparison of Road and Rail Noise*, Sustainability 2021, 13, 7340.

<sup>25</sup> OJ L 354, 28.12.2013, pp. 171–200.

<sup>26</sup> European Commission Staff Working document *Evaluation of the 7th Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'* accompanying the document *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Europe Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the evaluation of the 7th Environment Action Programme* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2019:181:FIN>, accessed 22.04.2022].

<sup>27</sup> Already in 2018, European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety *Report on the implementation of the 7th Environment Action Programme (2017/2030(INI))* indicated that exposure to environmental noise remains high, and achieving the 2020 sub-objective is unlikely [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059_EN.html), accessed 22.04.2022]. Similarly, the report *Environmental noise in Europe – 2020* states that 'According to the

be pointed out that in the 8th Environment Action Programme (8th EAP) the problem of noise is addressed in a very perfunctory manner: ‘The 8th EAP shall have the following six interlinked thematic priority objectives for the period up to 31 December 2030: [...] (d) pursuing zero pollution, including in relation to harmful chemicals, in order to achieve a toxic-free environment, including for air, water and soil, as well as in relation to light and noise pollution, and protecting the health and well-being of people, animals and ecosystems from environment-related risks and negative impacts.’<sup>28</sup> This approach may arise from the EU legislator’s awareness of the difficulties in achieving the objectives set out in the 7th EAP.

It should be noted that exposure to road traffic noise can have negative effects not only on human health.<sup>29</sup> This type of noise is a serious nuisance that makes it difficult, and sometimes even impossible, to function normally. A person exposed to high levels of road traffic noise in his/her place of residence cannot rest, sleep, work or enjoy his/her garden. Thus, his/her personal goods are violated, such as the right to peaceful dwelling, the right to psychological peace, the right to rest, or the right to undisturbed possibility of using his/her property.<sup>30</sup> In this context, one can also speak of a violation of the values protected by Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.<sup>31</sup> Negative

---

data analysed, a considerable number of people are still exposed to high noise levels. Despite efforts to achieve a significant reduction in noise pollution, through the application of the END and other EU noise-related regulations, the overall number of people exposed to high levels of noise remained mostly stable between 2012 and 2017. Therefore, the Seventh Environment Action Programme (7th EAP) objective of significantly reducing noise pollution in the EU, thus moving closer to World Health Organization (WHO) recommended levels by 2020, will not be achieved. What is more, with projections of urban growth in Europe and an increased demand for transport, an increase in the number of people exposed to environmental noise is anticipated by 2020. Similarly, longer term outlooks are not encouraging. For example, even if the objectives outlined in the White Paper Roadmap to a single European transport area (EC, 2011) of halving the number of conventionally fuelled cars inside urban areas by 2030 are achieved, the number of people exposed to road noise – the most prevalent source – is set to increase. Likewise, it is likely that noise outside urban areas will increase by 2030, in particular for road and rail traffic, due to an increase in the number of road and rail vehicles carrying passengers and freight’ [ibidem, p. 86].

<sup>28</sup> Article 2 (2) of the Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030 [OJ L 114, 12.4.2022, pp. 22–36].

<sup>29</sup> See more (in Polish): P. Poniatowski, (*Niewystarczające środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, no. 3, pp. 51–59.

<sup>30</sup> Pursuant to Article 23 of the Polish Civil Code [ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, consolidated text, Journal of Laws (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej) 2020, item 1740, as amended] the personal goods of a human being are protected by civil law independently of protection under other regulations. Similarly, according to § 81 of the Czech Civil Code [Zákon č. 89/2012 Sb., Zákon občanský zákoník] personality of an individual including all his natural rights are protected; life and dignity of an individual, his health and the right to live in a favourable environment, his respect, honour, privacy and expressions of personal nature enjoy particular protection.

<sup>31</sup> The European Court of Human Rights indicated in *Deés v. Hungary* [application no. 2345/06] that

effects of exposure to road traffic noise must also be considered in the context of restriction of property right, which occurs when the owner, due to noise, cannot use his/her property in accordance with its destination.<sup>32</sup>

### 3. Protection against road traffic noise in Polish law

The discussion of regulations on the protection against road traffic noise should be preceded by a mention of the provisions contained in the most important Polish legal act, i.e. the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.<sup>33</sup> In accordance with Article 5 of the Constitution, the Republic of Poland shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development. Whereas, it follows from Article 74 that: 1) public authorities shall pursue policies ensuring the ecological security of current and future generations; 2) protection of the environment shall be the duty of public authorities; 3) everyone shall have the right to be informed of the quality of the environment and its protection; 4) public authorities shall support the activities of citizens to protect and improve the quality of the environment. Moreover, according to Article 68 (4) of the Constitution, public authorities shall prevent the negative health consequences of degradation of the environment. It follows from the aforementioned regulations that the environment [understood as a common good] and the health of people who may be exposed to pollution in the environment are values protected already at the constitutional level. These regulations are detailed in normative acts of a lower level.

---

<sup>32</sup>Article 8 of the Convention protects the individual's right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. A home will usually be the place, the physically defined area, where private and family life develops. The individual has a right to respect for his home, meaning not just the right to the actual physical area, but also to the quiet enjoyment of that area within reasonable limits. Breaches of the right to respect of the home are not confined to concrete breaches, such as unauthorised entry into a person's home, but may also include those that are diffuse, such as noise, emissions, smells or other similar forms of interference. A serious breach may result in the breach of a person's right to respect for his home if it prevents him from enjoying the amenities of his home'. With regard to the circumstances of the present case, the Court finds that 'there existed a direct and serious nuisance which affected the street in which the applicant lives and prevented him from enjoying his home in the material period. It finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for his home and private life. Accordingly, there has been a violation of Article 8 of the Convention' [<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101647>, accessed 22.04.2022].

<sup>33</sup>Pursuant to Article 140 of the Polish Civil Code, within the limits set by the statutes and rules of social co-existence, the owner may, to the exclusion of others, use the property in accordance with the social and economic purpose of his right. A similar regulation is contained in § 1012 of the Czech Civil Code, according to which an owner has the right to freely dispose of his property within the limits of the legal order and exclude other persons from such disposal.

<sup>33</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Journal of Laws 1997 No. 78, item 483, as amended]. English language version: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [accessed 22.04.2022].

The basic normative act containing detailed provisions on environmental protection, including against noise, is the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law [hereinafter: EPL].<sup>34</sup> This Act sets out the principles of environmental protection and conditions for the use of its resources, taking into account the requirements of sustainable development, in particular the principles of determining the conditions for the protection of environmental resources, the conditions for the introduction of substances or energy into the environment, the costs of using the environment; the duties of administrative organs, as well as responsibility and sanctions [Article 1 of the EPL]. The environment is understood as all natural elements, including those transformed as a result of human activity, in particular the earth surface, minerals, waters, air, landscape, climate and other elements of biological diversity, as well as mutual interactions between these elements [Article 3 (39) of the EPL].

Due to the fact that the EPL defines noise as sounds with frequencies between 16 Hz and 16 000 Hz [Article 3 (5)], i.e. simply all sounds audible to humans, from the point of view of the issues discussed in this study, it is necessary to focus on noise, which is a pollutant, i.e. according to Article 3 (49) of the EPL, an emission that may be harmful to human health or the state of the environment.

Protection against noise, including – *lege non distinguente* – road traffic noise, consists in ensuring the best possible acoustic condition of the environment, in particular through: 1) maintaining the noise level below the permissible level or at least at that level; 2) reducing noise level at least to the permissible one when it is not met [Article 112 of the EPL]. Compliance with environmental requirements related to the operation of roads must be ensured by road operators [Article 139 of the EPL]. As a rule, public road operators are: 1) for national roads – the General Director for National Roads and Motorways; 2) for provincial roads – the board of province [*województwo*]; 3) for district roads – the board of district (*powiat*); 4) for municipal roads – the mayor (village mayor, town mayor, city president) [Article 19 (2) of the Act of 21 March 1985 on public roads<sup>35</sup>]. Within the limits of cities with the status of a district, the administrator of all public roads is, as a rule, the city president [Article 19 (5) of the Act on public roads]. Pursuant to Article 174 (2) of the EPL, noise emissions resulting from the operation of a road may not, as a rule, cause environmental quality standards to be exceeded outside the area to which the operator of such an object has legal title. This means that all areas to which the road operator does not have legal title should be acoustically

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [consolidated text, Journal of Laws 2021, item 1973, as amended].

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [consolidated text, Journal of Laws 2021, item 1376, as amended].

protected, and not only the buildings located on those areas. It is very important in case of detached [single-family] housing, where not only the residential building is used but also the garden, where the noise generated by the road traffic should not exceed permissible levels.

Protection against noise resulting from road operation shall be ensured by applying technical solutions limiting the spread of pollutants, in particular acoustic protection and appropriate organization of traffic (Article 173 of the EPL). When designing the road, efforts should be made to ensure that, in the vicinity of the road, the calculated levels of noise and vibration caused by the forecast traffic on the road do not exceed the limit values set out in separate provisions.<sup>36</sup> If the predicted levels of noise and vibration exceed the limit values set out in separate provisions, the application of appropriate protection measures should be planned when designing the road; noise and vibration protection devices may also be applied after the road has been built if the permissible noise and vibration levels are found to be exceeded.<sup>37</sup>

Permissible levels of environmental noise are set out in the Annex to the Regulation of the Minister of Environment of 14 June 2007 on permissible noise levels in the environment.<sup>38</sup> These levels are differentiated depending on (1) the type of acoustically protected area<sup>39</sup> [the “A” protection zones of health resorts; out-of-town hospital areas; detached housing areas; areas of buildings connected with permanent or temporary stay of children and youth; areas of social care homes; areas of hospitals in cities; areas of multi-family housing and collective residence; homestead building areas; recreational and leisure areas; residential and service areas; areas in the downtown zone of cities with more than 100,000 inhabitants]; (2) the noise source [roads or railways; aircraft take-offs, landings and overflights; power lines; other noise source facilities and activities]; and (3) the noise indicator used [ $L_{Aeq,D}$ ,  $L_{Aeq,N}$  and  $L_{DWN}$ ,  $L_N$ ].<sup>40</sup> As far as road noise is concerned, the lowest

<sup>36</sup> Section 177 of the Regulation of the Minister for Transport and Maritime Economy of 2 March 1999 on technical conditions to be met by public roads and their location [rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, consolidated text, Journal of Laws 2016, item 124, as amended].

<sup>37</sup> Section 178 of the aforementioned Regulation.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku [consolidated text, Journal of Laws 2014, item 112]. On the permissible levels of road traffic noise in Poland, see more (in Polish): P. Poniowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej*, *Palestra* 2022, no. 6, pp. 67–85.

<sup>39</sup> According to Article 113 (2) (1) of the EPL, the actual development of the land is of importance, although the designation of the land indicated in the local spatial development plan (if adopted) should be taken into account [Article 115 of the EPL interpreted a contrario].

<sup>40</sup> The  $L_{Aeq,D}$  and  $L_{Aeq,N}$  indicators are applicable for setting and controlling the conditions of use of the environment, with respect to one day, while the  $L_{DWN}$  and  $L_N$  indicators are applicable for conduct-

permissible levels are determined for the “A” protection zones of health resorts and out-of-town hospital areas [ $L_{Aeq,D}$  and  $L_{DWN} - 50$  dB,  $L_{Aeq,N}$  and  $L_N - 45$  dB], and the highest – for areas in the downtown zone of cities with more than 100,000 inhabitants [ $L_{Aeq,D} - 68$  dB,  $L_{Aeq,N} - 60$  dB,  $L_{DWN} - 70$  dB,  $L_N - 65$  dB]. It is worth pointing out the permissible noise levels for the residential buildings areas, except for the areas in the downtown zone [because the noise in the place of residence is the most annoying]. Permissible noise levels for detached housing areas are as follows:  $L_{Aeq,D} - 61$  dB,  $L_{Aeq,N} - 56$  dB,  $L_{DWN} - 64$  dB,  $L_N - 59$  dB, while levels for areas of multi-family housing and collective residence are as follows:  $L_{Aeq,D} - 65$  dB,  $L_{Aeq,N} - 56$  dB,  $L_{DWN} - 68$  dB,  $L_N - 59$  dB. It should be noted that the permissible levels of environmental noise were significantly increased in 2012.<sup>41</sup> The change was justified by economic reasons – the necessary application of expensive acoustic protection on roads.<sup>42</sup> By increasing noise limits, a lot of money was probably saved, but many people were exposed to harmful road traffic noise. As can be seen, Polish road traffic noise standards drastically exceed the values recommended by the WHO (below 53 dB  $L_{den}$  and 45 dB  $L_{night}$ ). The word ‘drastically’ is not an exaggeration, because, due to the logarithmic nature of the decibel unit, sound levels cannot be arithmetically added or subtracted, and if a sound’s intensity is doubled, the sound level increases by 3 dB, regardless of the initial sound level. Because of the nonlinear response of the human ear, a person perceives a change in sound level of about 10 dB as a doubling [or halving] of the sound’s loudness.<sup>43</sup> This means that Polish law permits road traffic noise to be perceptibly more than twice as loud as recommended by the WHO.<sup>44</sup> Permissible levels of road traffic noise in Poland do not provide people with adequate acoustic protection, as noise fitting within the Polish standards is harmful to human physical and mental health [taking into account that the WHO recommendations are based on many studies on the impact of noise on human health]. Therefore, it must be stated that the

---

ing long-term policy on noise protection.  $L_{Aeq,D}$  indicator is the equivalent A sound level for the time of day, understood as the time interval from 6:00 AM till 10:00 PM, while the  $L_{Aeq,N}$  indicator is the equivalent A sound level for the time of night, understood as the time interval from 10:00 PM till 6:00 AM [Article 112a (1) (b) of the EPL]. The  $L_{DWN}$  and  $L_N$  indicators are equivalent to the  $L_{den}$  and  $L_{night}$  indicators mentioned above in the context of the Environmental Noise Directive [see Article 112a (1) (a) of the EPL].

<sup>41</sup> Regulation of the Minister of Environment of 1 October 2012 amending the regulation on permissible noise levels in the environment [rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Journal of Laws 2012, item 1109].

<sup>42</sup> Explanatory memorandum of the draft regulation [<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/61550/61579/dokument48684.pdf>, accessed 22.04.2022].

<sup>43</sup> See <https://www.noisequest.psu.edu/noisebasics-basics.html> [accessed: 22.04.2022].

<sup>44</sup> However, a decrease in sound level of 10 dB actually represents a 90 % decrease in sound intensity – see ibidem.

permissible road traffic noise levels in Poland are contrary to the Constitution of the Republic of Poland, the Environmental Protection Law and the EU Directive 2002/49/EC.

Important from the point of view of implementation of protection against road traffic noise are regulations providing for obtaining information on the state of the environment, which can be used at the stage of planning, designing, building and operating roads. These include:

1. The State Environmental Monitoring [SEM], which is the system of measurements, assessments and outlooks of the state of the environment as well as the system of collecting, processing and disseminating information on the environment. The SEM is the basic source of data and information about the condition of environment, including acoustic climate, in Poland.<sup>45</sup> Within the framework of the SEM, the Chief Inspector of Environmental Protection assesses the state of acoustic environment and observes the changes [Article 117 (1) of the EPL]. The Chief Inspector of Environmental Protection keeps the register containing information about acoustic condition of environment, on the basis of measurements, tests and analyses performed within the framework of the SEM [Article 120a (1) of the EPL]. The Chief Inspector of Environmental Protection prepares, at least once in 4 years, a report on the state of environment in Poland, taking into account in particular the data from the SEM [Article 25b of the Act of 20 June 1991 on the Inspection of Environmental Protection].<sup>46</sup>

2. Strategic noise maps, which are the basic source of data used to: 1) informing the public about threats to the environment from noise; 2) development of data for the State Environmental Monitoring; 3) creation and updating of programs of environmental protection against noise; 4) strategic planning; 5) spatial planning and development [Article 118 (1) of the EPL].<sup>47</sup> They are drawn up every 5 years for the purpose of a comprehensive assessment of noise exposure from various sources in a given area or for the purpose of making general predictions for a given area, e.g. for cities with more than 100 thousand inhabitants and major roads<sup>48</sup> [Article 3 (35a) and Article 118 (2) and (4) of the EPL]. Strategic noise maps are submitted to the Chief Inspector of Environmental Protection and the competent

<sup>45</sup> Article 23 (2), (3) and (11)(4) of the Act of 20 June 1991 on the Inspection of Environmental Protection [ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, consolidated text, Journal of Laws 2021, item 1070].

<sup>46</sup> The reports are available on the website of the Chief Inspectorate of Environmental Protection: <https://www.gios.gov.pl/en/state-of-the-environment/state-of-the-environment-reports> [accessed 22.04.2022].

<sup>47</sup> The obligation to make strategic noise maps was imposed on EU Member States by the Environmental Noise Directive.

<sup>48</sup> A major road is a road, which has more than three million vehicle passages a year [Article 112a (2) of the EPL].



Marshal of the province [i.e. authorities involved in environmental protection] [Article 118a of the EPL].

3. Programmes of environmental protection against noise, which are prepared for the area of the province for the management of noise emissions and its effects, including to reduce noise [Article 3 (30a) and Article 119a (1) of the EPL]. The program indicates the actions reducing the level of noise in the environment presented in the strategic noise maps: 1) implemented, 2) planned for implementation within five years and 3) planned for long-term implementation – taking into account the number of inhabitants in the area covered by the programme and the ecological and economic efficiency of the programme activities [Article 119a (3) of the EPL]. Programmes of environmental protection against noise are prepared – as mentioned above – on the basis of the data contained in the strategic noise maps [Article 119a (1) of the EPL].

The necessity to provide protection against noise [including road traffic noise] is taken into account at the stage of spatial planning. Spatial planning and development shall in particular include requirements of environmental protection and requirements of human health protection [Article 1 (2) (3), (5) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development].<sup>49</sup> Local spatial development plans shall ensure conditions of maintaining natural balance and rational management of environmental resources, in particular by taking into account the needs of noise protection [Article 72 (1) (6) of the EPL].<sup>50</sup> Moreover, in the local spatial development plan, among others, the restrictions resulting from the strategic noise maps are taken into account [Article 73 (1) (2b) of the EPL]. In accordance with Article 114 (1) of the EPL, the preparation of the local spatial development plan shall take into account the areas that should be acoustically protected [referred to in Article 113 (2) (1) of the EPL].

Noise protection should also be considered during the road building process. According to Article 35 (1) (a) and (b) of the Act of 7 July 1994 – Building Law<sup>51</sup>, prior to issuing a building permit, the architectural-building administrative authority shall examine the compliance of the plot or land development project and the architectural-building project with the provisions of the local spatial development plan and other byelaw acts or the decision on land development conditions in the absence of a local plan, as well as environmental protection

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [consolidated text, Journal of Laws 2022, item 503].

<sup>50</sup> The local spatial development plan is a byelaw drawn up to determine the purpose of land, including public purpose investments, and to specify the ways of their development [Article 14 (1) and (8) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development].

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [consolidated text, Journal of Laws 2021, item 2351, as amended].

requirements. It should be emphasized that a newly built or rebuilt object [such an object is, among others, a road] may not be put into use if it does not meet the requirements of environmental protection [Article 76 (1) of the EPL].

A solution which shall contribute to control of the acoustic climate in the road surroundings is the obligation of the road operator to measure the levels of noise generated in connection with the operation of the road. The road operator is obliged to carry out periodic [every 5 years] noise level measurements on public roads with an annual average traffic volume exceeding 3 million vehicles or with a percentage share of heavy vehicles in the traffic stream exceeding 20 %, in the case of average daily traffic exceeding 5 thousand vehicles.<sup>52</sup> In addition, the road operator is obliged to measure noise levels in case of rebuilding of the road which substantially changes the operating conditions [Article 175 (3) of the EPL]. In addition, the environmental protection authority may impose an obligation on the road operator to measure noise levels within a certain time period if the measurements carried out prove that the environmental quality standards are exceeded [Article 178 (1) of the EPL].

#### 4. Concluding remarks

This article shows that road traffic noise is a threat to people's physical and mental health. It also has a negative impact on the environment as a whole, including on the living comfort of people who are not exposed to this pollution permanently (do not live next to a noisy road) and the peace of animals. Theoretically, the Polish legal regulations discussed in this paper should contribute to ensuring an appropriate acoustic climate, i.e. one that does not endanger human health and allows people to work, sleep or rest, in particular in their place of residence.

However, two difficulties stand in the way. Firstly, the permissible levels of road traffic noise which are binding in Poland are very high, much higher than recommended by the WHO. So even keeping noise within the norms may not ensure appropriate acoustic climate. It is therefore necessary to reduce noise limits at least to the levels in force before the 2012 amendment of the Regulation of the Minister of Environment of 14 June 2007 on permissible noise levels in the environment.<sup>53</sup> Secondly, there is a worrying practice of non-compliance by the entities responsible for ensuring protection from noise with the obligations imposed by law.

<sup>52</sup> Article 175 (1) of the EPL and Section 3 of the Regulation of the Minister of Environment of 16 June 2011 on the requirements for carrying out measurements of the levels of substances or energy in the environment by the operator of a road, railway line, tramway line, airport or port [rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem, Journal of Laws 2011, No. 140, item 824, as amended].

<sup>53</sup> See P. Poniatowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu...*, pp. 82–84.

It happens that roads are built without appropriate acoustic protection and as a result, the operation of the road causes that the areas which should be acoustically protected are exposed to excessive noise. There is also a great number of omissions in the case of roads existing for several dozen or so years, on which traffic has increased to such an extent that permissible noise levels are exceeded in the surrounding areas. In such cases it is very rare that the obliged entities perform appropriate acoustic protection.

Unfortunately, people exposed to excessive road traffic noise do not have the legal means to effectively 'force' the responsible entities to take action to ensure acoustic protection.<sup>54</sup> In practice, there are two possible ways. Firstly, one may sue in civil court to enforce actions which will reduce road traffic noise to the binding norms. This is time-consuming and costly, and there is no guarantee that the case will end favourably for the person exposed to noise [there are, after all, mistakes by judges]. Secondly, it is possible to request the competent environmental protection authority to impose an obligation on the road operator to reduce the excessive environmental impact resulting from the operation of the road by reducing the noise level outside the area to which the operator has a legal title to the levels permitted by law [Article 362 (1) and (2) of the EPL]. However, the procedure for issuing such a decision is initiated by the authority *ex officio* [Article 375 of the EPL] and therefore the authority is not obliged to consider the application of the interested person [only exceptionally the initiation of such a procedure is obligatory<sup>55</sup>]. Both of these possibilities to solve the problem of excessive noise are time-consuming. People exposed to such noise have to fight for several or more years for acoustic protection [already insufficient due to the mentioned very high permissible noise levels].

This situation should be changed. Firstly, by lowering road traffic noise limits, as postulated above. Secondly, by creating such legal remedies which will make it possible to 'force' the entities responsible for noise protection to fulfil their obligations relatively quickly. Thirdly, by sanctioning intentional negligence in fulfilling acoustic protection obligations [in particular by holding those who fail to comply with the law criminally liable].<sup>56</sup>

<sup>54</sup> See more (in Polish): P. Poniatowski, (*Niewystarczające*) *środki ochrony*..., pp. 66–79.

<sup>55</sup> Article 82 (1c) of the Act of 3 October 2008 on sharing information on the environment and its protection, public participation in environmental protection, and on environmental impact assessments [ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, consolidated text, Journal of Laws 2021, item 2373, as amended].

<sup>56</sup> On criminal liability for failure to take actions to protect against excessive road traffic noise under Polish law, see [in Polish]: P. Poniatowski, *Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym*, Prokuratura i Prawo 2020, no. 10–11, pp. 121–131.

**Bibliography:**

Berglund B., Lindvall T. (eds.), *Community noise*, Archives of the Center for Sensory Research 1995, 2(1) [<https://www.nonoise.org/library/whonoise/whonoise.htm>]

Berglund B., Lindvall T., Schwela D. H. (eds.), *Guidelines for Community Noise*, Geneva: World Health Organization 1999 [<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

Bock S., *Alltägliche Geräuschbelastigung als kardiovaskulärer Risikofaktor unterschätzt*, Medical Tribune [<https://www.medical-tribune.de/medizin-und-forschung/artikel/alltaegliche-geraeschbelaestigung-als-kardiovaskulaerer-risiko-faktor-unterschaetzt>]

*Burdens of disease from environmental noise: quantification of healthy life years lost in Europe*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2011 [[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/136466/e94888.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf)]

*Czechia noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/czech-republic>]

*Environmental Noise Guidelines for the European Region*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2018 [[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf)]

*Environmental noise in Europe – 2020*, EEA Report No 22/2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2020 [<https://www.eea.europa.eu/283831b2-5ee9-4e35-a213-1d990ad9e172>]

European Commission Staff Working document *Evaluation of the 7th Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'* accompanying the document *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Europe Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the evaluation of the 7th Environment Action Programme* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2019:181:FIN>]

European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety *Report on the implementation of the 7th Environment Action Programme (2017/2030(INI))* [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059_EN.html)]

*Exposure of Europe's population to environmental noise* [<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-2/assessment-4>]

*France noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/france>]

Jarosińska D., Héroux M., Wilkhu P., Creswick J., Verbeek J., Wothge J., Paunović E., *Development of the WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: An Introduction*, International Journal of Environmental Research and Public Health 2018, 15, 813

*Night noise guidelines for Europe*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2009 [<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326486/9789289041737-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

*Noise*. WHO Environmental Health Criteria 12, Geneva: World Health Organization 1980 [<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/39458/9241540729-eng.pdf>]

*Poland noise fact sheet 2021* [<https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/poland>]

Poniatowski P., *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, no. 3

Poniatowski P., *Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej*, Palestra 2022, no. 6

Poniatowski P., *Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym*, Prokuratura i Prawo 2020, no. 10–11

Siemiński M., *Kultura a środowisko akustyczne człowieka*, Warszawa 1967

Wrótny M., Bohatkiewicz J., *Traffic Noise and Inhabitant Health – A Comparison of Road and Rail Noise*, Sustainability 2021, 13, 7340

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/61550/61579/dokument48684.pdf>

<https://www.gios.gov.pl/en/state-of-the-environment/state-of-the-environment-reports>

<https://www.noisequest.psu.edu/noisebasics-basics.html>

**Author:**

**Ph.D. Piotr Poniatowski**

Assistant professor at the Faculty of Law and Administration,

Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Poland)

ORCID: 0000-0001-9712-0663

e-mail: piotr.poniatowski@umcs.pl

**Abstract:**

The subject of the article is the problem of road traffic noise as well as legal regulations on protection against this type of noise binding in Poland. In the first part of the paper the author points out the harmful influence of road traffic noise on human physical and mental health, also briefly refers to the threat of this pollution in Europe and to the regulations of the European Union law relating to environmental noise. In the second part, the author briefly describes basic Polish regulations on protection against road traffic noise. In conclusion, the author indicates the weak points of those regulations and postulates to change some of them.

**Key words:** road traffic noise, legal aspects of protection against noise, World Health Organization, Directive 2002/49/EC, permissible levels of environmental noise, environmental protection

**Český abstrakt:**

Předmětem článku je problematika hluku ze silniční dopravy a právní předpisy na ochranu před tímto typem hluku v Polsku. V první části článku autor poukazuje na škodlivý vliv hluku ze silniční dopravy na fyzické a duševní zdraví člověka, stručně se zmiňuje také o hrozbě tohoto znečištění v Evropě a o předpisech práva Evropské unie týkajících se hluku v životním prostředí. Ve druhé části autor stručně popisuje základní polské předpisy o ochraně před hlukem ze silniční dopravy. V závěru autor poukazuje na slabá místa těchto předpisů a postuluje změnu některých z nich.



**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP****CO PŘINÁŠÍ NOVELIZACE AARHUSKÉHO NAŘÍZENÍ  
A JAK SE K SOUDNÍ OCHRANĚ STAVÍ ČESKÉ SOUDY***JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Tento článek přináší tradiční přehled nové judikatury SDEU za jarní a letní období roku 2022. Vedle toho se zaměřuje na praktické důsledky čerstvé novelizace (nařízení č. 2021/1767<sup>1</sup>) tzv. Aarhuského nařízení (č. 1367/2006<sup>2</sup>), které upravuje interní přezkum unijních aktů v oblasti ochrany životního prostředí – a je tedy zásadní pro přístup dotčené veřejnosti k SDEU.<sup>3</sup>

Podstatným závěrem je, že rozšíření přístupu k soudní ochraně podle Aarhuského nařízení nemá vliv na přezkum platnosti unijních aktů v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, byť to nemusí být z nové úpravy zřejmé (výraz *platnost* je používán pro zachování terminologie SFEU). V tomto ohledu článek navazuje na rozbor rozsudku SDEU ve věci **C-524/20 (VÍTKOVICE STEEL)**<sup>4</sup> v předchozím čísle tohoto časopisu.

Z judikatury SDEU upozorňuji na rozhodnutí o českých předběžných otázkách ve věcech **C-659/20 [Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe)]**<sup>5</sup> a **C-43/21 (FCC Česká republika)**.<sup>6</sup> Není ani tak podstatné, že se jedná o otázky předložené českými soudy; především jsou závěry SDEU důležité pro výklad povinností v oblasti integrované prevence a obchodování s ohroženými druhy. Ačkoliv jsou rozhodnutí z obou oblastí relativně často přezkoumávaná vnitrostátními soudy, a zejména důležitá z hlediska ochrany životního prostředí, SDEU se s nimi neseťkává často. Proto zasluhují pozornost, a to i v kontextu současné

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1767 ze dne 6. 10. 2021, kterým se mění nařízení (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 356, 8. 10. 2021, s. 1–7.

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. 9. 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 264, 25. 9. 2006, s. 13–19.

<sup>3</sup> Prohlášení ve smyslu čl. 2 a čl. 8 směrnice Masarykovy univerzity č. 6/2015, Etický kodex akademických a odborných pracovníků MU: Autor se podílel na novelizaci Aarhuského nařízení z pozice člena expertní skupiny Evropské komise. Neměl vliv na její konečné znění, ani osobní zájem na výsledku legislativního procesu.

<sup>4</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2021, *VÍTKOVICE STEEL* (C-524/20, ECLI:EU:C:2021:1048).

<sup>5</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 9. 2022, *Ministerstvo životního prostředí* (C-659/20, ECLI:EU:C:2022:642).

<sup>6</sup> Rozsudek SDEU ze dne 2. 6. 2022, *FCC Česká republika* (C-43/21, ECLI:EU:C:2022:425).

celosvětové situace. Např. nejnovější zpráva OSN o trestné činnosti související s volně žijícími a planě rostoucími druhy ve světě upozorňuje na souvislost mezi celosvětovou zdravotní krizí a nelegálním využíváním volné přírody. Skoncování s touto trestnou činností pokládá za „zásadní součást obnovy k lepšímu po krizi COVID-19“.<sup>7</sup> Zajímavý je také značný kontrast mezi odůvodněním obou rozsudků: V prvním, který se týká podmínek udělení výjimky k prodeji papoušků, SDEU odkazuje na důvody přísné ochrany v režimu CITES, které odůvodňují restriktivní výklad odchýlného režimu; ve druhém, který vykládá pojem *podstatná změna zařízení*, se SDEU omezuje na zúžený výklad jazykového znění směrnice bez širších souvislostí ochrany životního prostředí a účasti veřejnosti. Z toho důvodu je zmíněna rovněž argumentace generální advokátky, která dospěla k odlišnému, z mého pohledu správnému závěru.

#### Aarhuské nařízení se konečně mění

Po dlouhých patnácti letech jsme se dočkali změny úpravy interního přezkumu, který má zajistit plnění požadavků tzv. Aarhuské úmluvy<sup>8</sup> ve třetím pilíři (přístup k soudní ochraně) na úrovni EU. Nařízení umožňuje některým nevládním organizacím působícím v oblasti životního prostředí požádat orgány EU o přezkum jejich vlastních rozhodnutí (správních aktů individuální působnosti) s právem následného přístupu k Tribunálu. Do jisté míry se tím vytváří zvláštní režim přístupu ke spravedlnosti podle článku 263 SFEU, protože Tribunál přezkoumává akt unijního orgánu vydaný v přezkumném řízení. Nemusí však být zřejmé, jak spolu oba tyto režimy souvisí – a jaké jsou tedy důsledky nové úpravy.

Mechanismus vnitřního přezkumu upravený Aarhuským nařízením byl silně kritizován z mnoha důvodů.<sup>9</sup> Především nebyl dostupný pro převážnou většinu rozhodnutí orgánů a institucí EU a také nezabránil tomu, aby SDEU v případech, na které se nařízení vztahuje, používal nadále *Plaumannův test* splnění podmínek aktivní legitimace. Tento přístup vedl k odepírání přístupu dotčené veřejnosti ke spravedlnosti: Ekologické spolky se sice dostaly na základě nařízení k Tribunálu, nicméně podle SDEU bylo na místě jejich žaloby odmítat pro nedo-

<sup>7</sup> Úřad OSN pro drogy a kriminalitu. *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in protected species*, OSN, New York, 2020, s. 3.

<sup>8</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí [1998], č. 124/2004 Sb. m. s.

<sup>9</sup> Viz např. Van Wolferen, M., Eliantonio, M. The EU's difficult road towards non-compliance with the Aarhus Convention. In: Peeters, M., Eliantonio, M. (eds.) *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 148–163; Leonelli, G. C. A threefold blow to environmental public interest litigation: the urgent need to reform the Aarhus Regulation. *European Law Review*, 2020, č. 3, s. 324–347; Schoukens, H. Access to Justice before EU Courts in Environmental Cases against the Backdrop of the Aarhus Convention: Balancing Pathological Stubbornness and Cognitive Dissonance? In: Voigt, C. (ed.) *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*. Cambridge University Press, 2019, s. 74–118.



statek osobní dotčenosti.<sup>10</sup> Z českých autorů upozorňoval na problémy související s omezenou soudní ochranou na unijní úrovni již Komárek v roce 2003;<sup>11</sup> nejobsáhlejší analýzu problému poskytla H. Müllerová v roce 2016<sup>12</sup> s dílčím závěrem, že „(p)oslední vývoj, kdy nevládní organizace své žaloby podané podle čl. 12 Aarhuského nařízení stahují, svědčí o jejich určité rezignaci“.<sup>13</sup> Aarhuské nařízení jednoduše neplnilo svůj účel.

Komise se však snahám o změnu nařízení postavila. Mimo jiné tvrdila, že za provádění povinností podle článku 9 Aarhuské úmluvy (přístup k soudní ochraně) jsou i nadále odpovědné členské státy EU, neboť EU v této oblasti nepřijala zvláštní právní předpisy.<sup>14</sup> Tímto způsobem se EU spoléhala na vnitrostátní soudy jako na vhodné fórum nejen pro přezkum prováděcích aktů, byť bez komplexní harmonizované úpravy,<sup>15</sup> ale i pro případy, v nichž je zpochybněna platnost právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.

Ochranu životního prostředí před důsledky unijních aktů tudíž podle Komise zajišťuje řízení o předběžné otázce, která může směřovat vedle výkladu unijního práva i na otázky jeho platnosti. Přezkum platnosti v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU vykazuje v porovnání s přímým přezkumem (čl. 263 SFEU) několik specifik: Vedle okruhu přezkoumávaných aktů<sup>16</sup> (v řízení o předběžné otázce je možné přezkoumávat i např. nezávazné akty, což v řízení podle čl. 263 SFEU není možné) se liší také důsledky rozhodnutí, kterým SDEU shledá vady unijního aktu. V případě rozhodnutí o předběžné otázce je unijní akt neplatný in-

<sup>10</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 13. 1. 2015, *Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P až C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4) a ze dne 13. 11. 2015, *Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe* (C-404/12 P a C-405/12 P, ECLI:ECLI: EU:C:2015:5). Blíže viz např. Vomáčka, V. *To the Bitter End: The Limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi in Environmental Matters*. In Simon, R.; Müllerová, H. (eds.) *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Praha: Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, 2019. s. 146–168.

<sup>11</sup> Komárek, J. *Aktivní žalobní legitimize nepriviléovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí*. České právo životního prostředí, 2003, č. 1, s. 3–18.

<sup>12</sup> Müllerová, H. *Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a Soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno*. České právo životního prostředí, 2016, č. 40, s. 8–40.

<sup>13</sup> Tamtéž, str. 36.

<sup>14</sup> Evropská komise. *Observations by the European Union to the communicant's commentary on the judgments by the Court of Justice*, ACCC/C/2008/32, bod 26.

<sup>15</sup> K tomu viz např. Židek, D. *Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – je současný stav udržitelný?* České právo životního prostředí, 2015, č. 38, s. 58–68.

<sup>16</sup> Viz nejnověji rozsudek SDEU ze dne 14. 7. 2022, *Itálie v. Rada a Parlament* (C-106/19 a C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568), ve kterém soud posuzoval žalobu proti nařízení o umístění sídla Evropské agentury pro léčivé přípravky do Amsterdamu. Dovodil, že akty přijaté zástupci vlád členských států nepodléhají přezkumu podle čl. 263 SFEU, protože se jedná o politická rozhodnutí. A podobně ze stejného dne rozsudek SDEU ve věci C-743/19, *Parlament a Rada* (C-743/19, ECLI:EU:C:2022:569), k přezkumu rozhodnutí přijatého zástupci členských států o umístění sídla Evropského orgánu pro pracovní záležitost (ELA).

*ter partes* a orgán EU je povinen přijmout nezbytná opatření, aby vyhověl rozsudku SDEU. V případě rozhodnutí podle čl. 263 SFEU je akt prohlášený za neplatný a zrušen s účinky *erga omnes*. Hlavní podobnost spočívá v účelu přezkumného řízení a možných důvodech pro zrušení unijního aktu.<sup>17</sup>

Pro účely tohoto článku je podstatné, že výběr postupu dle čl. 263 nebo 267 SFEU není svěřen žalobci. Zjednodušeně řečeno, pokud svědčí dotčené osobě aktivní legitimace podle čl. 263 SFEU, musí proti unijnímu aktu brojit přímo. Jak k tomu uvádí SDEU s odkazem na bohatou prejudikaturu, „(m)ožnost právního subjektu dovolávat se v rámci žaloby podané u vnitrostátního soudu neplatnosti ustanovení obsažených v unijním aktu, který je základem pro přijetí vnitrostátního rozhodnutí v jeho neprospěch, tak předpokládá, že rovněž podal na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU žalobu na neplatnost proti tomuto unijnímu aktu ve stanovené lhůtě, nebo že tak neučinil z důvodu, že bezpochyby nemá právo podat takovou žalobu.“<sup>18</sup>

Uvedené znamená, že soud členského státu, pokud zvažuje položení předběžné otázky na platnost unijního aktu, by měl posoudit, zda žalobce mohl tento akt napadnout u SDEU. Pokud ano, není předběžná otázka na platnost tohoto aktu na místě; SDEU se jí nebude zabývat. Přesně tak postupoval v rozsudku ve věci **C-524/20 (VÍTKOVICE STEEL)**:<sup>19</sup> SDEU sice vyložil rozhodnutí Komise, jak po něm Městský soud v Praze požadoval, ale odmítl se zabývat jeho platností, protože se proti němu mohla společnost VÍTKOVICE STEEL přímo bránit: „Vzhledem k tomu, že společnost VÍTKOVICE STEEL takovou žalobu nepodala, stalo se toto rozhodnutí vůči ní konečným. Požadavky na právní jistotu tudíž vedou k závěru, že konečná povaha tohoto rozhodnutí již nemůže být v rámci řízení před předkládajícím soudem zpochybněna.“<sup>20</sup>

V březnu 2017 Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (ACCC) shledal, že EU porušuje Aarhuskou úmluvu, mimo jiné proto, že možnost obrátit se na Soudní dvůr EU s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU nemůže vyvážit omezení vyplývající z čl. 263 odst. 4 SFEU.<sup>21</sup> To nakonec po různých drobných peripetiích a konfliktech vedlo až ke změně Aarhuského nařízení, na které se EU dohodla v roce 2021.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Blíže viz Vomáčka, V. Preliminary Reference on the Validity of EU Acts: A Modest Guide for the National Judge. *ERA Forum*, 2022, v tisku.

<sup>18</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Georgsmarienhütte a další* (C-135/16, EU:C:2018:582, bod 17).

<sup>19</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2021, *VÍTKOVICE STEEL* (C-524/20, ECLI:EU:C:2021:1048).

<sup>20</sup> Bod 66.

<sup>21</sup> Zjištění a doporučení Výboru ze dne 17. 3. 2017, *Evropská unie* (ACCC/C/2008/32, Part II).

<sup>22</sup> Již v Zelené dohodě pro Evropu se v roce 2019 Komise zavázala, že zváží změnu nařízení, aby se zlepšil přístup ke správnímu a soudnímu přezkumu na úrovni EU ze strany občanů a nevládních organizací působících v oblasti životního prostředí, kteří mají konkrétní pochyby ohledně slučitelnosti správních aktů, jež mají dopady na životní prostředí, s právem životního prostředí.

### Podstatné změny

Po změně Aarhuského nařízení může být žádost o vnitřní přezkum směřována na jakýkoli nelegislativní akt, který má právní a vnější účinky (bez ohledu na formu<sup>23</sup>) a který obsahuje ustanovení, jež mohou být v rozporu s právem životního prostředí, nebo na jakékoli nepřijetí nelegislativního aktu, který má právní a vnější účinky, pokud toto nepřijetí může být v rozporu s právem životního prostředí.<sup>24</sup> Rozsah přezkumného řízení by měl zahrnovat hmotněprávní i procesní zákonnost napadaného aktu.<sup>25</sup>

Naznačené vymezení je velmi široké, což je žádoucí. Navíc postrádá odkaz na řízení před vnitrostátními soudy nebo na další prostředky ochrany práv dotčené veřejnosti. Leonelliová předkládá podrobnou analýzu novely a upozorňuje, že „(v) konečném znění není žádný odkaz na ustanovení, která zahrnují prováděcí opatření; není zde ani žádná zvláštní výhrada týkající se ustanovení, která zahrnují provádění neautomatické povahy (...) „nové“ Aarhuské nařízení neodráží odůvodnění, úplného systému právních prostředků nápravy. Umožňuje nevládním organizacím a zúčastněným stranám požádat o interní přezkum jakýchkoli ustanovení v nelegislativních aktech bez ohledu na to, zda s sebou nesou automatické nebo neautomatické provádění na úrovni EU nebo členských států.“<sup>26</sup>

Kromě toho je i jiným osobám z řad veřejnosti umožněno podat žádost o vnitřní přezkum za předpokladu, že prokáží, že 1) jsou přímo dotčeny (ve srovnání s širokou veřejností) porušením svých práv, nebo 2) existuje dostatečný veřejný zájem a žádost podporuje nejméně 4 000 osob z řad veřejnosti, které mají bydliště nebo jsou usazeny alespoň v pěti členských státech, přičemž v každém z těchto členských států se nachází alespoň 250 osob z řad veřejnosti. Přitom platí, že v případech podle 1) je veřejnost zastoupena nevládní organizací, která sama uvedená kritéria splňuje, nebo právníkem oprávněným působit jako právní zástupce před soudem členského státu.<sup>27</sup>

Všechny změny nejsou účinné okamžitě: V souladu s čl. 2 změnového nařízení se uvedené vymezení okruhu jiných osob, které mohou podat žádost o vnitřní přezkum, v novém znění čl. 11 použije teprve od 29. 4. 2023.

<sup>23</sup> Viz bod 12 preambule nařízení č. 2021/1767: „Pokud se má za to, že akt má právní účinky, znamená to, že tento akt může být předmětem žádosti o přezkum, bez ohledu na jeho formu, jelikož při posuzování jeho povahy se vychází z jeho účinků, cíle a obsahu.“

<sup>24</sup> Čl. 2 odst. 1, písm. g) a h) nařízení č. 1367/2006.

<sup>25</sup> Bod 15 preambule nařízení č. 2021/1767.

<sup>26</sup> Leonelli, G. C. Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending. In: Micklitz et al. (eds.) *Yearbook of European Law 2021*, OUP, 2021, s. 261, vlastní překlad.

<sup>27</sup> Čl. 11 odst. 1a nařízení č. 1367/2006.

### Praktické důsledky

Kromě širšího postupu vnitřního přezkumu nebyla omezení čl. 263 odst. 4 SFEU novelou přímo odstraněna. Není proto jasné, jak bude SDEU přistupovat k žádosti o přezkum na základě článku 12 Aarhuského nařízení a čl. 263 odst. 4 SFEU.

Nicméně vzhledem k tomu, že žádost o přezkum může nyní podat každá osoba, která prokáže poškození svých práv způsobené porušením práva životního prostředí, za předpokladu, že tato osoba je tímto poškozením přímo dotčena ve srovnání s veřejností jako celkem, zdá se, že kritérium (ne)přípustnosti z judikatury Plaumann je obejito a Aarhuské nařízení je nyní v souladu s Aarhuskou úmlouvou.

Znamená to, že předběžné otázky týkající se platnosti aktů EU, které spadají do působnosti vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení, budou nyní nepřijatelné? Odpověď musí být záporná. Podle Aarhuského nařízení je napadeným aktem podle článku 263 SFEU rozhodnutí přijaté v rámci vnitřního přezkumu (nikoliv akt EU, který byl předmětem vnitřního přezkumu). Přímý přezkum podle článku 263 SFEU ve skutečnosti v tomto případě neexistuje. Opravné prostředky a rozsah přezkumu po vnitřním přezkumu jsou zcela odlišné od standardních postupů podle článku 263 SFEU.

Je rovněž důležité mít na paměti, že otázku platnosti aktu EU v oblasti životního prostředí (přesněji řečeno aktu, který může být v rozporu s ustanoveními práva životního prostředí) může vnitrostátnímu soudu předložit jiná osoba než nevládní organizace nebo dotčené osoby (příslušníci dotčené veřejnosti). Například ve spojených věcech **C-313/15 a C-530/15 (*Eco-Emballages*)**<sup>28</sup> byla otázka týkající se statusu jader ruliček toaletního papíru (jako obalů a obalových odpadů) a platnosti příslušné směrnice Komise předložena společností zabývající se nakládáním s obalovými odpady a dalšími podniky v tomto odvětví.

Lze shrnout, že správní přezkumné řízení stanovené v Aarhuském nařízení zřejmě doplňuje celkový unijní systém soudního přezkumu, který umožňuje členům veřejnosti požadovat přezkum správních aktů prostřednictvím přímých soudních námitek na úrovni EU, ale nenahrazuje jej. Vnitrostátní soudci by si měli být vědomi interního přezkumného řízení, ale neměli by přestat vznášet otázky týkající se platnosti aktů EU v záležitostech životního prostředí.

### K čemu je to dobré a co k tomu říkají české soudy

Otázky soudní ochrany na úrovni EU se mohou zdát abstraktní. Jsou však podstatné z pohledu účinné ochrany životního prostředí vzhledem k významnému množství unijních aktů přijímaných v této oblasti. A snaha postavit se sporné unijní úpravě je zřejmá: Typickým příkladem je rozsudek ve spojených věcech

<sup>28</sup> Rozsudek SDEU ze dne 10. 11. 2016, *Eco-Emballages* (C-313/15 a C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859).

**C-177/19 P až C-179/19 P (Allemagne – Ville de Paris a další v. Komise)**,<sup>29</sup> ve kterém SDEU dospěl k závěru, že města Paříž, Brusel a Madrid nejsou přímo dotčena prováděcím nařízením Komise z roku 2016 k úpravě emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6)<sup>30</sup> – nedostanou se tak přímo k unijnímu soudu. To však neznamená, že nemohou být unijním aktem dotčeny jiné subjekty nebo že není možné vznášet otázku platnosti unijního aktu před národním soudem.

K tomu lze doplnit, že stále čekáme na rozhodnutí SDEU ve věci **C-873/19 [Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)]** o předběžné otázce, zda může ekologický spolek před vnitrostátními soudy napadnout správní rozhodnutí, kterým se uděluje unijní schválení typu vozidlům a které může být v rozporu s nařízením č. 715/2007.<sup>31</sup>

Spolek se na rozdíl od měst pochopitelně dovolává i ustanovení Aarhuské úmluvy, která neřadí obce mezi dotčenou veřejnost z důvodu, že na ně pohlíží jako na součást státu.<sup>32</sup> To potvrzuje i judikatura NSS.<sup>33</sup> Městský soud v Praze nicméně nedávno v rozsudku ze dne 13. 6. 2022, č. j. **11 A 82/2021-74**, dovedil, že obce jsou dotčenou veřejností a mohou se dovolávat přímého účinku čl. 11 směrnice EIA, v této konkrétní věci pro účely podání odvolání/rozkladu proti závěru zjišťovacího řízení.<sup>34</sup> Závěry Městského soudu jsou chybné, nicméně v praxi se s nimi patrně bude možné setkat, protože kasační stížnost proti rozsudku nebyla podána. Pokud je mi známo, soudy v žádném z členských států nedospěly ke stejnému závěru jako Městský soud. Neznamená to, že obcím není třeba umožnit přístup k soudní ochraně – a to jak podle vnitrostátního práva (zejm. při možném porušení práva na samosprávu), tak i podle práva EU (jako osobě dotčené uplatňováním unijního práva<sup>35</sup>).

<sup>29</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2022, *Allemagne – Ville de Paris a další v. Komise* (C-177/19 P až C-179/19 P, ECLI:EU:C:2022:10).

<sup>30</sup> Nařízení Komise (EU) 2016/646 ze dne 20. 4. 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 692/2008 z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6). Úř. věst. 2016, L 109, s. 1.

<sup>31</sup> Stanovisko generálního advokáta A. Rantose ze dne 3. 3. 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19, ECLI:EU:C:2022:156).

<sup>32</sup> Viz závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ve věci *Altrip, ACCC/C/2015/125* (Německo), bod 52: „Zatímco podle vnitrostátního práva Stran Úmluvy mohou obce uplatňovat své právo na samosprávu a jiná subjektivní práva, a to i před soudy, v kontextu Úmluvy a mezinárodního práva obecně, „orgán veřejné moci“ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy je považován za součást (emanaci) dotčené Strany. Podnět předložený Výboru stěžovatelem by tedy mohl vést k internímu sporu mezi orgány dotčené Strany, ovšem nespadá do působnosti Výboru. Výbor proto shledal, že stěžovatel není veřejností ve smyslu článku 15 Úmluvy...“

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327.

<sup>34</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>35</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další* (C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824).

Pokud jde o podávání předběžných otázek, klíčové pochopitelně je, aby dotčená veřejnost přístup k vnitrostátnímu soudu vůbec měla. V Česku – jak je dobře známo – došlo k výraznému omezení účasti ekologických spolků na rozhodování novelizací zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jejíž ústavnost posvětil Ústavní soud s odkazem na zachování soudní ochrany v nálezu sp. **Pl. ÚS 22/17** ze dne 26. 1. 2021. Řadu souvisejících otázek Ústavní soud nevyjasnil,<sup>36</sup> nicméně pointu vystihl jasně tak, že v žádném případě „nedochází k vyloučení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny“.<sup>37</sup>

Ačkoliv se nejedná o jediný případ, kdy k soudu přistupuje dotčený ne-účastník,<sup>38</sup> jde o nejšířší kategorii žalobců ne-účastníků. S ohledem na šíři chráněných zájmů, které tyto subjekty (ekologické spolky) hájí, není divu, že se již objevují žaloby proti rozhodnutím vedeným podle jiných zákonů než zákona č. 114/1992 Sb., s patrným vztahem k ochraně přírody a krajiny. Ne všechny tyto žaloby jsou však přijaty k meritornímu projednání: Např. Městský soud v Praze usnesením ze dne 4. 5. 2022, č. j. **11 A 13/2022-22**, odmítl žalobu ekologického spolku proti rozhodnutí vydanému ve společném územním a stavebním řízení s tím, že spolek nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, jelikož nepodal proti napadenému rozhodnutí odvolání. Skutečnost, že spolek jako neúčastník odvolání ani podat nemohl, soud nerefletoval. Usnesení Městského soudu zrušil NSS rozsudkem ze dne 30. 8. 2022, č. j. **1 As 115/2022-35**, s odkazem na citovaný náleze Ústavního soudu a již letitou prejudikaturu soudů správních.<sup>39</sup> Stejný přístup jako NSS zaujal Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 9. 2022, č. j. **43 A 16/2022-48**: Potvrdil možnost ekologického spolku přímo žalovat rozhodnutí (prvostupňového) správního orgánu – a také ukázal, proč je účast dotčené veřejnosti užitečná. Zrušil rozhodnutí stavebního úřadu pro absenci závazného stanoviska k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku. Kromě ekologického spolku na tuto zásadní vadu nikdo nepoukázal, ani nikdo nepodal odvolání.

V jiných případech se ekologické spolky nadále snaží citované závěry Ústavního soudu prolomit a usilují o účastenství v řízeních podle stavebního zákona, kterým nepředchází EIA. Příkladem budiž rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. **51 A 113/2020-87**, ve kterém soud spolku nepřisvědčil a odmítl argumentaci, že spolek měl právo účasti v řízení o změně územ-

<sup>36</sup> Vomáčka, V., Tomoszek, M., Tomoszková, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). *Soudní rozhledy*, 2021, č. 11–12, s. 353–359.

<sup>37</sup> Bod 85.

<sup>38</sup> Z poslední doby viz např. k aktivní legitimaci držitele registrace referenčního přípravku brojit proti rozhodnutí o registraci léčivého přípravku rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2020, č. j. 7 As 297/2019-32. Obecně viz Vomáčka, V., Židek, D.: Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 45, s. 36–54.

<sup>39</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.

ního rozhodnutí, třebaže bylo formálně vedeno podle stavebního zákona, protože neexistovala řízení, ve kterých by se mohl vyjádřit ke stanoviskům vydaným podle zákona o ochraně přírody a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.<sup>40</sup> Zároveň judikatura, konkrétně např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 3. 2022, č. j. **16 A 66/2020-23**, potvrzuje, že spolkům zůstalo zachováno právo na informování o zahajovaných řízeních, přičemž platí, že pokud příslušný správní orgán zahájení řízení neoznámí, jedná se o nezákonný zásah, a to bez ohledu na skutečnost, zda předmětný spolek může být účastníkem daného správního řízení či nikoliv.

Přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně je zásadní i pro přiznání **náhrady škody**. Patrně netřeba výrazněji upozorňovat na deficit české úpravy náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Podle základního pravidla § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, totiž platí, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Pokud však máme osoby, kterým zasahuje rozhodnutí do práv, ale *nejsou účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí* – co s nimi?

Nejvyšší soud se s tím vypořádal v rozsudku ve věci ve sp. zn. **30 Cdo 1339/2022**. A jeho rozsudek ze dne 10. 8. 2022 není úplně obyčejný. Historicky prvně je k němu tisková zpráva doplněná o stručný komentář předsedy senátu.<sup>41</sup> Nejvyšší soud dovodil, že možnost požadovat náhradu újmy nelze v případě ne-účastníků vyloučit. Přestože jeden z žalobců nebyl účastníkem řízení podle § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je podmínka účastenství v řízení, ve kterém bylo vydáno povolení, splněná tím, že tento žalobce podal jako ne-účastník úspěšnou správní žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.<sup>42</sup>

Nejvyšší soud tak šel proti základnímu jazykovému výkladu zákona, ale jednoznačně ve prospěch účelu a smyslu právní úpravy – a také účinné ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Nenalezl „*dostatečnou oporu pro odepření důvodnosti vzneseného nároku žalobce a) jen pro samotné nesplnění podmínky upravené v § 7 odst. 1 písm. a) Odpšk, jež je dovozováno ze znění § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb. bez zohlednění účasti žalobce a) v následujícím řízení o správní žalobě, má-li se současně jednat o závěr přijatelný i z pohledu čl. 36*

<sup>40</sup> Kasační stížnost podána pod sp. zn. 4 As 146/2022. Srov. i např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2022, č. j. 8 As 48/2020-34.

<sup>41</sup> NS. Tisková zpráva ze dne 18. 8. 2022. *Nejvyšší soud nově vyložil otázku aktivní věcné legitimace osob domáhajících se po státu odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou z důvodu nezákonného rozhodnutí (tisková zpráva s audionahrávkou vyjádření předsedy senátu JUDr. Pavla Simona)*. Dostupné z: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>42</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31.

odst. 3 *Listiny*.<sup>43</sup> Věcně šlo o újmu způsobenou v důsledku opakovaného povolení nadlimitního hlukového zatížení na frekventované silniční komunikaci Krajskou hygienickou stanicí Jihomoravského kraje.

Aby nedošlo k mýlce, žalobce byl fyzickou osobou a nikoliv ekologickým spolkem. K přiznávání náhrady újmy ekologickým spolkům povede ještě dlouhá cesta. Pointa je však jasná: Pro uplatnění náhrady škody způsobené rozhodnutím je nutné žalovat z pozice ne-účastníka správního řízení, takže je důležité, aby správní soudy přístup k soudní ochraně umožňovaly. *A contrario* není možné domáhat se náhrady, pokud rozhodnutí žalovala jiná osoba, např. aby se členové ekologického spolku domáhali náhrady po vítězství spolku před soudem.

A aby byla patrná i věcná paralela s rozhodovací činností SDEU, již brzy relativně bohatou judikaturu z této oblasti rozšíří rozsudek ve věci **C-61/21** [*Ministre de la Transition écologique a Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)*]. Odvolací správní soud Versailles se ptá, zda se mohou jednotlivci domáhat náhradu újmy na zdraví způsobené porušováním mezních hodnot kvality vnějšího ovzduší, a případně za jakých podmínek. Generální advokátka ve stanovisku<sup>44</sup> dovozuje, že taková možnost musí být k dispozici a že „podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy vzniklé v důsledku zdravotních obtíží způsobených překročením mezních hodnot stanovených pro PM10 a oxid dusičitý ve vnějším ovzduší na základě článků 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 99/30 nebo článku 13 směrnice 2008/50, které existuje od uplynutí příslušné lhůty, je, že poškozený prokáže existenci přímé souvislosti mezi touto újmou a svým pobytem v místě, kde byly překročeny příslušné mezní hodnoty, aniž byl vypracován plán zlepšování kvality ovzduší, který splňoval požadavky uvedené v příloze IV směrnice 96/62, resp. oddíle A přílohy XV směrnice 2008/50 a nevykazoval ani žádné jiné zjevné nedostatky.“<sup>45</sup>

## Nová judikatura SDEU z oblasti ochrany životního prostředí

### *K ochraně ovzduší a ochraně před hlukem*

Ochrany ovzduší se týká i podstatná část nových rozhodnutí SDEU, byť ne vždy přímo. To je případ rozsudku ve věci **C-161/20** (*Komise v. Rada*),<sup>46</sup> ve kterém posuzoval velký senát kompetenční spor na půdorysu otázky pravomoci Komise k vnějšímu zastupování EU podle čl. 17 odst. 1 šesté věty SEU. Komise usilovala o zrušení rozhodnutí Rady, kterým bylo Mezinárodní námořní organizaci (IMO) oznámeno zavedení pokynů týkajících se odhadu emisí skleníkových plynů bě-

<sup>43</sup> Bod 32.

<sup>44</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 5. 5. 2022, *Ministre de la Transition écologique a Premier ministre* (C-61/21, ECLI:EU:C:2022:359).

<sup>45</sup> Tamtéž, bod 142.

<sup>46</sup> Rozsudek SDEU ze dne 5. 4. 2022, *Komise v. Rada* (C-161/20, ECLI:EU:C:2022:260).



hem životního cyklu produkce udržitelných alternativních paliv.<sup>47</sup> Podle Komise mělo být oznámení předloženo jí jménem EU, protože jde o oblast výlučné pravomoci EU. SDEU podpořil postup Rady, kterou podporovalo devět členských států včetně Česka. Vyšel z předpokladu, že pokud Unie není členem mezinárodní organizace, což je případ IMO, mohou pravomoc navenek vykonávat zejména členské státy, které jednají na základě povinnosti loajální spolupráce s tím, že „(ž)ádné ustanovení Smluv však nevyžaduje, aby členské státy pověřily svým zastupováním právě Komisi, přestože relevantní mezinárodní právo tomu nebrání.“<sup>48</sup>

V řízení o porušení povinnosti dospěl SDEU ve věci **C-730/19 (Komise v. Bulharsko)**<sup>49</sup> k závěru, že Bulharsko systematicky a dlouhodobě mezi lety 2001 a 2018 porušovalo povinnosti vyplývající ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (2008/50/ES)<sup>50</sup> překračováním mezních hodnot pro SO<sub>2</sub> a přijetím příliš obecných akčních plánů. Podobně v rozsudku ve věci **C-286/21 (Komise v. Francie)**<sup>51</sup> vyhověl SDEU žalobě, protože Francie porušila povinnosti vyplývající ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (2008/50/ES), když systematicky a trvale překračovala denní mezní hodnotu jemných částic PM<sub>10</sub> v oblastech Paříže a Martiniku. Přijaté akční plány nestanovily pro uvedené oblasti náležitá opatření, na základě kterých by období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší. Podle rozsudku ve věci **C-573/19 (Komise v. Itálie)**<sup>52</sup> nepřijala účinné akční plány ani Itálie, což vedlo k systematickému porušování mezních hodnot pro NO<sub>2</sub> v letech 2010 až 2018 v řadě aglomerací.

Žádný z uvedených rozsudků není dostupný v českém překladu, ale všechny, zejména *bulharský* a *italský*, vydané ve stejný den, mohou sloužit jako přehledné shrnutí povinností vyplývajících z čl. 23 směrnice 2008/50/ES. Konkrétněji se např. italská vláda pokusila odvrátit nepříznivé rozhodnutí rozsáhlou argumentací, takže SDEU musel postupně zdůraznit, že 1) členské státy sice mají určitý manévrovací prostor při určování opatření, která mají být přijata; tato opatření musí v každém případě zajistit, aby období, během kterého jsou překročeny limitní hodnoty pro danou znečišťující látku, bylo co nejkratší,<sup>53</sup> 2) v dané věci šlo o zvlášť

<sup>47</sup> Rozhodnutí Rady Evropské unie obsaženého v aktu Výboru stálých zástupců (Coreper) ze dne 5. 2. 2020, kterým bylo schváleno oznámení určené Mezinárodní námořní organizaci (IMO) a týkající se zavedení pokynů stran životního cyklu pro odhad emisí skleníkových plynů (Well-to-Tank) z udržitelných alternativních paliv, aby jej předsednictví Rady mohlo předložit organizaci IMO jménem členských států a Komise.

<sup>48</sup> Bod 75.

<sup>49</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2022, *Komise v. Bulharsko* (C-730/19, ECLI:EU:C:2022:382).

<sup>50</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Úř. věst. L 152, 11. 6. 2008, s. 1–44.

<sup>51</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 2022, *Komise v. Francie* (C-286/21, ECLI:EU:C:2022:319).

<sup>52</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2022, *Komise v. Itálie* (C-573/19, ECLI:EU:C:2022:380).

<sup>53</sup> Bod 156, s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 3. 6. 2021, *Komise v. Německo* (C-635/18, ECLI:EU:C:2021:437, bod 142).

dlouhou dobu překračování mezních hodnot, kterou nelze jednoduše ospravedlnit,<sup>54</sup> 3) dlouhodobý neuspokojivý stav sám o sobě ukazuje, že došlo k porušení čl. 23 směrnice 2008/50/ES: „Or, une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière plus détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par la République italienne, que, en l'occurrence, cet État membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces...“.<sup>55</sup> Rozhodnost SDEU je v kontrastu s tím, že stejné věci vysvětluje Itálii opakovaně; viz zejm. nedávný rozsudek ve věci **C-664/18 (Komise v. Itálie)**<sup>56</sup> k překračování limitních hodnot PM<sub>10</sub>.

Nepříjetí plánů, tentokrát hlukových, kritizoval SDEU v rozsudku ve věci **C-687/20 (Komise v. Portugalsko)**.<sup>57</sup> Portugalsko nevypracovalo v rozporu s požadavky směrnice o posuzování a řízení hluku ve venkovním prostředí (2002/49/ES<sup>58</sup>) strategické hlukové plány pro 5 hlavních silnic a akční plány pro dvě aglomerace, 234 hlavních silnic a 55 hlavních železničních os. Podobně jako v ochraně ovzduší platí, že unijní právo ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení, pokud jde o obsah akčních plánů, nicméně nestanoví žádnou výjimku ze samotné povinnosti vypracovat takové plány. SDEU proto konstatoval, že neexistenci akčních plánů pro dotčené silnice nelze odůvodnit ani neexistencí obyvatelstva vystaveného hladinám hluku přesahujícím mezní hodnoty.<sup>59</sup> V tomto ohledu SDEU neodkázal na žádnou prejudikaturu, takže lze doplnit alespoň krátkou zmínkou nedávný rozsudek ve věci **C-683/20 (Komise v. Slovensko)**,<sup>60</sup> podle kterého Slovensko nevypracovalo akční plány pro některé hlavní silnice a hlavní železniční tratě. Pro zajímavost lze doplnit, že soudcem zpravodajem v obou věcech byl český soudce J. M. Passer.

#### *K ochraně vod a nakládání s odpadními vodami*

SDEU vytkl nedostatky při přijímání strategických dokumentů v ochraně vod Bulharsku, konkrétně porušení povinnosti přezkoumat a aktualizovat strategie pro mořské prostředí, ke kterému by mělo docházet podle směrnice o strategii pro mořské prostředí (2008/56/ES<sup>61</sup>) každých šest let.<sup>62</sup> **V rozsudku ve věci C-510/20**

<sup>54</sup> Bod 169.

<sup>55</sup> Bod 168.

<sup>56</sup> Rozsudek SDEU ze dne 10. 11. 2020, *Komise v. Itálie* (C-644/18, ECLI:EU:C:2020:895).

<sup>57</sup> Rozsudek SDEU ze dne 31. 3. 2022, *Komise v. Portugalsko* (C-687/20, ECLI:EU:C:2022:244).

<sup>58</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. 6. 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Úř. věst. L 189, 18. 7. 2002, s. 12–25.

<sup>59</sup> Bod 46.

<sup>60</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2022, *Komise v. Slovensko* (C-683/20, ECLI:EU:C:2022:22).

<sup>61</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. 6. 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí). Úř. věst. L 164, 25. 6. 2008, s. 19–40.

<sup>62</sup> Viz čl. 17 odst. 2 písm. a) a b), jakož i čl. 17 odst. 3 směrnice 2008/56/ES.

(*Komise v. Bulharsko*)<sup>63</sup> soud potvrdil, že ani z této povinnosti unijní právo nezná výjimky: „Směrnice 2008/56 navíc nestanoví žádnou výjimku z povinností členských států podle jejího čl. 17 odst. 2 a 3, neboť článek 14 této směrnice se týká pouze odchylek v situaci, kdy členský stát může určit případy, v nichž nelze dosáhnout environmentálních cílů či dobrého stavu prostředí v plném rozsahu. Kromě toho je sice pravda, že bod 29 odůvodnění uvedené směrnice hovoří o nemožnosti členského státu dosáhnout úrovně stanovených environmentálních cílů, avšak tento odkaz se netýká povinností, které vyplývají z článku 17 této směrnice.“<sup>64</sup> **Z toho důvodu nemohl SDEU vyhovět argumentaci Bulharska, že jeho odpovědnost vylučuje objektivní důvod nesplnění povinnosti, kterým je, že do veřejné zakázky na aktualizaci strategie nebyla podána žádná nabídka.**

Praxi, která umožňovala odchýlit se od požadavků ochrany vod, nepodpořil SDEU ani v rozsudku ve věci *C-525/20 (Association France Nature Environnement)*.<sup>65</sup> Posuzoval francouzské nařízení o hlavních plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami a plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami, podle kterého bylo možné nezohlednit „dočasné a krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků“ při posuzování slučitelnosti programů a správních rozhodnutí přijatých v oblasti vodní politiky s cílem zamezit zhoršování kvality vod. Podle příslušné francouzské ministryně se na tuto úpravu vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7 rámcové vodní směrnice (2000/60/ES<sup>66</sup>), který stanoví, že porušení směrnice nepředstavuje zhoršení stavu vodního útvaru v důsledku nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, jsou-li kumulativně splněny čtyři podmínky uvedené v tomto odstavci.

Podle SDEU to ale není možné, ledaže je zjevné, že zásahy mají ze své podstaty jen malý vliv na stav vodních útvarů a nemohou vést ke „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 směrnice. Odlišný výklad by byl v rozporu s obecnou systematikou směrnice a s cíli, které sleduje: „I když totiž povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchové vody neznamená, že jsou členské státy při posuzování slučitelnosti konkrétního programu nebo projektu s cílem zamezit zhoršení kvality vod povinny zohlednit dočasné krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků, pokud se prokáže, že takové dopady mají ze své podstaty jen malý vliv na stav vodních útvarů, a nemohou v důsledku toho vést ani k jejich zhoršení, je tomu jinak, je-li prokázáno, že takové dopady mohou způsobit zhoršení ve smyslu uvedeném v bodě 27 tohoto rozsudku, i kdyby toto zhoršení bylo dočasné povahy.“<sup>67</sup> SDEU tak potvrdil své dřívější závě-

<sup>63</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 2022, *Komise v. Bulharsko* (C-510/20, ECLI:EU:C:2022:324).

<sup>64</sup> Bod 45.

<sup>65</sup> Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2022, *Association France Nature* (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350).

<sup>66</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73.

<sup>67</sup> Bod 31.

ry, že povinnost zamezit zhoršení stavu vodních útvarů se neomezuje na nástroj sloužící povinnosti zajistit zlepšení stavu vodních útvarů,<sup>68</sup> že s výhradou udělení výjimky musí být zabráněno jakémukoliv zhoršení stavu útvaru povrchových vod<sup>69</sup> a že zhoršení stavu vodního útvaru – byť přechodná – jsou povolena pouze za velmi přísných podmínek.<sup>70</sup>

#### *K integrované prevenci*

V rozsudku ve věci **C-43/21 (FCC Česká republika)**<sup>71</sup> zodpověděl SDEU předběžnou otázku položenou NSS,<sup>72</sup> která se týkala provozu skládky odpadů v městské části Praha-Ďáblice. Integrované povolení pro provoz skládky bylo vydáno v roce 2007 a následně bylo mnohokrát změněno; především byla již dvakrát prodloužena doba skládkování. Třetí takovou změnu v roce 2015 povolil Magistrát mimo jiné z důvodu, že původní plánovaná kapacita skládky nebyla dosud naplněna a skládkování mělo být podle stávajícího povolení na konci roku 2015 ukončeno. Datum ukončení skládkování bylo změnou posunuto na konec roku 2017. NSS se ptal, zda je takovou změnu třeba považovat za podstatnou, pokud se nemění maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita.

SDEU se dosud výkladem pojmu *podstatná změna* ve smyslu směrnice o průmyslových emisích (2010/75/EU<sup>73</sup>) nezabýval, což ale neplatí o vnitrostátních soudech, takže se jeví jako záhodné základní výkladová pravidla vyjasnit. SDEU vyšel z toho, že podle čl. 3 bodu 9 směrnice musí být změna kvalifikována jako podstatná při splnění dvou podmínek, z nichž první se váže k obsahu změny a druhá k jejím potenciálním důsledkům: „Tyto dvě podmínky jsou kumulativní. Změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení totiž není ‚podstatná‘ ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice 2010/75, nemůže-li mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Skutečnost, že určitá změna může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, naopak nestačí k tomu, aby se jednalo o změnu ‚podstatnou‘ ve smyslu této směrnice. Kdyby tomu tak bylo, neupřesňoval by unijní normotvůrce, že podstatnou změnou je změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení.“<sup>74</sup>

Samotné prodloužení doby skládkování podle SDEU nepředstavuje změnu rozměrů zařízení ani skladovací kapacity stanovené v původním povolení, a není

<sup>68</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433, bod 49).

<sup>69</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 4. 5. 2016, *Komise v. Rakousko* (C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322, bod 64).

<sup>70</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2021, *Komise v. Španělsko* (C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, bod 48).

<sup>71</sup> Rozsudek SDEU ze dne 2. 6. 2022, *FCC Česká republika* (C-43/21, ECLI:EU:C:2022:425).

<sup>72</sup> Viz usnesení NSS ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 322/2020-69.

<sup>73</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17–119.

<sup>74</sup> Bod 34.

tedy „změnou rozsahu“ zařízení. Nijak nemění funkci ani povahu skládky. Nelze opomíjet, že podstatná změna musí být změnou *zařízení*, přičemž „(t)ato formulace je o to příznačnější, že cílem směrnice 2010/75 je regulace „průmyslových činností, které způsobují znečištění“, jak vyplývá mimo jiné z vymezení její oblasti působnosti v článku 2 této směrnice a z nadpisu její přílohy I, v níž je obsažen výčet činností podléhajících povolení podle její kapitoly II. Samotné prodloužení doby skládkování přitom není změnou zařízení, ať už by se jednalo o jeho povahu nebo funkci.“<sup>75</sup> SDEU doplnil, že směrnice nezmiňuje dobu provozování jako znak charakterizující funkci zařízení, který by nutně musel figurovat v povolení, z čehož vyplývá, že směrnice ani neukládá, aby povolení prodloužení provozu bylo předmětem nového povolení.<sup>76</sup>

Možno doplnit, že stanovisko generální advokátky<sup>77</sup> nabízí odlišný závěr a blíží se odůvodnění rozsudku Městského soudu, který NSS v řízení o kasační stížnosti přezkoumával. Podle generální advokátky je nutné pojem podstatná změna vykládat restriktivně s ohledem na široce definovaný účel směrnice a možné účinky provozu zařízení na životní prostředí.<sup>78</sup> Prodloužení provozu tak může být – dle posouzení vnitrostátního soudu – podstatnou změnou, „pokud toto prodloužení může mít dodatečné významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí“.<sup>79</sup> Tento výklad je podle generální advokátky v souladu s Aarhuskou úmluvou. SDEU se nicméně nezabýval důsledky plynoucími z kategorizace změny zařízení z hlediska účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Nejde přitom o banalitu – směrnice o průmyslových emisích provádí stejně jako směrnice EIA Aarhuskou úmluvu.<sup>80</sup> Příloha I Aarhuské úmluvy vyjmenovává mezi činnostmi, na které se podle čl. 6 odst. 1 písm. a) povinně vztahuje účast veřejnosti rovněž „skládky přijímající více než 10 tun denně, nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun, s výjimkou skládek inertního odpadu“ a v 22 první větě stanoví, že „(j)akékoli změny nebo rozšíření činností, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podléhat čl. 6 odst. 1 písm. a) úmluvy...“ A podle Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy jednoznačně představuje povolená doba trvání činnosti podmínku pro provozování této činnosti, a to důležitou.<sup>81</sup> Lze očekávat, že požadavky na zohlednění doby provozu se objeví v diskuzích o revizi směrnice.

<sup>75</sup> Bod 37.

<sup>76</sup> Body 40–41.

<sup>77</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 27. 1. 2022, FCC Česká republika (C-43/21, ECLI:EU:C:2022:64).

<sup>78</sup> Body 38–41.

<sup>79</sup> Bod 41.

<sup>80</sup> Viz bod 27 odůvodnění směrnice.

<sup>81</sup> Viz zjištění a doporučení Výboru ze dne 4. 10. 2018, *Stichting Greenpeace Netherlands v. Nizozemsko (Jaderná elektrárna Borssele)* (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, bod 65), ze dne 19. 8. 2019,

*K ochraně přírody*

V rozsudku ve věci **C-659/20** [*Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe)*]<sup>82</sup> šlo o výklad pojmu *chovné hejno* pro účely posouzení důvodů výjimky ze zákazu obchodování s ohroženými druhy živočichů, konkrétně exemplářů papouška ary hyacintového (*Anodorhynchus hyacinthinus*). NSS se tázal, zda založení chovného hejna ve smyslu čl. 54 odst. 2 citového nařízení (č. 865/2006<sup>83</sup>) zahrnuje pouze legální získání daných exemplářů, nebo také počátek chovné linie, tedy rovněž předky exemplářů chovaných v chovném zařízení, kteří nebyli tímto zařízením nikdy vlastněni ani drženi. Vedle toho se soud dotazoval, zda unijní právo brání tomu, aby chovatelem držený exemplář papouška ary hyacintového mohl být považován za narozeného a odchovaného v zajetí, jestliže jeho předci, kteří nejsou součástí chovného hejna tohoto chovatele, byli získáni jinou osobou v rozporu s platnými zákonnými ustanoveními nebo způsobem, který je na újmu přežití příslušného druhu ve volné přírodě. SDEU dospěl k závěru, že pojem *chovné hejno* neoznačuje pouhý chovný proces oddělený od jakéhokoli konkrétního fyzického objektu. Tento pojem tudíž nezahrnuje předky, kteří nebyli dotyčným chovným zařízením nikdy vlastněni ani drženi. Za účelem určení, zda nebylo chovné hejno založeno způsobem, který byl na újmu přežití daného druhu ve volné přírodě z důvodu odchycení předka tohoto hejna v přírodním prostředí, je třeba zohlednit stav daného druhu v okamžiku tohoto odchytu. S ohledem mimo jiné na skutečnost, že obchod s exempláři druhů ohrožených vyhubením musí být předmětem zvlášť přísných opatření, unijní právo brání tomu, aby chovatelem držený exemplář takového živočišného druhu mohl být považován za narozený a odchovaný v zajetí, jestliže předci tohoto exempláře, kteří nejsou součástí chovného hejna tohoto chovatele, byli získáni jinou osobou způsobem, který je na újmu přežití příslušného druhu ve volné přírodě. SDEU odmítl i argument legitimního očekávání chovatele: „...ani v případě, kdy by příslušný orgán dospěl k závěru, že založení chovného hejna bylo ke dni jeho získání legální, nemohl by tento závěr sám o sobě stačit k tomu, aby bylo umožněno udělení výjimky ze zákazu prodeje exemplářů vzešlých z tohoto hejna, protože (...) by ještě bylo zapotřebí ujistit se o tom, že založení tohoto chovného hejna nebylo na újmu přežití daného druhu ve volné přírodě. Zadruhé není relevantní ani skutečnost, že platný právní rámec byl v roce 2000, kdy ET získal své chovné hejno, méně přísný vzhledem k tomu, že Česká

*Cummins v. Irsko (Kamenolom Trammon)* (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, bod 79), a ze dne 26. 7. 2021, *OEKOBUERO a další v. Česká republika (Jaderná elektrárna Dukovany)* (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, bod 97).

<sup>82</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 9. 2022, *Ministerstvo životního prostředí* (C-659/20, ECLI:EU:C:2022:642).

<sup>83</sup> Nařízení Komise (ES) č. 865/2006 ze dne 4. 5. 2006 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s těmito druhy Úř. věst. L 166, 19.6.2006, s. 1–69.

republika tou dobou ještě nebyla členem Unie. V tomto ohledu stačí připomenout, že působnost zásady ochrany legitimního očekávání nemůže být natolik rozšířena, aby obecně bránila použití nové právní úpravy na budoucí účinky situací vzniklých za působnosti dřívější právní úpravy.<sup>84</sup>

V rozsudku ve věci **C-661/20 (Komise v. Slovensko)**<sup>85</sup> SDEU dospěl k závěru, že Slovensko porušilo požadavky směrnice o stanovištích (92/43/EHS<sup>86</sup>) a ptačí směrnice (2009/147/EU<sup>87</sup>) tím, že vyjmul z posouzení vlivů na lokality Natura 2000 programy údržby lesů a jejich změny, nutnou těžbu, jakož i opatření určená k předcházení hrozbám pro lesy a odstraňování následků škod způsobených přírodními pohromami, a také že nepřijalo vhodná opatření k ochraně tetřeva hlušce a jeho stanovišť. Příklad sleduje provádění nadměrné lesní těžby, která v roce 2017 probíhala ve dvanácti slovenských zvláště chráněných oblastech určených pro ochranu tetřeva. V důsledku toho došlo k poklesu populace tetřeva o polovinu. Komise několikrát neúspěšně vyzvala Slovensko, aby posoudilo dopady těžby podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

SDEU především zdůraznil, že režim naturového posuzování neumožňuje přijmout obecnou výjimku pro určité koncepce nebo záměry<sup>88</sup> a že k ochraně stanovišť vyžadované čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nepostačují rozhodnutí a individuální kontroly v individuálních případech na základě upozornění veřejnosti, ale jedině soudržný, specifický a ucelený režim právní ochrany. To znamená „systematická ochranná opatření v závislosti na ekologických požadavcích tohoto druhu a na každém typu stanoviště vyskytujícím se v každé z 12 ZCHO určených pro jeho ochranu“.<sup>89</sup>

### Zajímavá související rozhodnutí

Obecnou otázkou závaznosti unijních předpisů se zabýval SDEU v rozsudku ve věci **C-160/20 (Stichting Rookpreventie Jeugd a další)**.<sup>90</sup> Dospěl k závěru, že metoda stanovení Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO) pro určování maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého u cigaret s filtrem, na kte-

<sup>84</sup> Body 67-69. S odkazem na rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2021, *Skarb Państwa (Pojistné krytí motorových vozidel)* (C-428/20, ECLI:EU:C:2021:1043, bod 45).

<sup>85</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 2022, *Komise v. Slovensko* (C-661/20, ECLI:EU:C:2022:496).

<sup>86</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7-50.

<sup>87</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7-25.

<sup>88</sup> Bod 69, s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další* (C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, bod 114).

<sup>89</sup> Bod 107.

<sup>90</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 2. 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd a další* (C-160/2022, ECLI:EU:C:2022:101).

rou odkazuje unijní právo, je platná a uplatnitelná vůči výrobcům cigaret. Jelikož však tato metoda nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie, nelze ji obecně uplatňovat vůči jednotlivcům, jako jsou sdružení na ochranu zdraví spotřebitelů.

Pokutou uloženou českou Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí se zabýval SDEU v rozsudku ve věci **C-86/20 (Vinařství u Kapličky)**<sup>91</sup> na popud Krajského soudu v Brně.<sup>92</sup> Pokutované vinařství dovezlo z Moldávie víno podrobené enologickým postupům, jež nejsou v unijním právu povoleny (mimo zvyšování přirozeného obsahu alkoholu nad mezní hodnotu 3 % objemová). Mělo však za to, že ho zprošťují odpovědnosti doklady „V I 1“ vydané moldavskými orgány na základě nařízení č. 555/2008.<sup>93</sup> Podle SDEU je toto osvědčení relevantní pro posouzení souladu šarže s povolenými enologickými postupy, avšak samo o sobě k prokázání tohoto souladu nestačí. Není mu totiž přiznán závazný účinek a navíc může být nesoulad určité šarže vína s enologickými postupy způsobený i okolnostmi, které nastanou i po jeho vydání. Důkazní břemeno v této otázce leží na obchodníkovi.

V oblasti **zemědělských fondů** SDEU dovedl, že podporu podle nařízení o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)<sup>94</sup> je možné čerpat i pro chráněné přírodní oblasti, které nejsou součástí soustavy Natura 2000, ale za chráněné oblasti jsou označeny členskými státy s cílem přispět k ochraně druhů volně žijících ptáků podle ptačí směrnice – zde šlo o mikroz rezervaci zřízenou v lese (**C-251/21, Piltenes mezi**).<sup>95</sup> V rozsudku ve věci **C-726/20 (Ferme de la Sarte)**<sup>96</sup> SDEU vyložil, že podpora na základě opatření na podporu rozvoje venkova může být poskytnuta i na pěstování travníků (travních smotaných pásů) za účelem jejich instalace na střeších budov.

K **označování potravin** v rozsudku ve věci **C-533/20 (Upfield Hungary)**<sup>97</sup> SDEU posuzoval, zda je nutné při přidávání vitamínu do potraviny uvést i jeho použitou formu. Dospěl k závěru, že nikoliv, takže „nařízení č. 1169/2011 musí být s ohledem zejména na jeho čl. 18 odst. 2 vykládáno v tom smyslu, že v případě, že byl do potraviny přidán vitamin, nemusí seznam složek této potraviny vedle uvede-

<sup>91</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 2022, *Vinařství u Kapličky* (C-86/20, ECLI:EU:C:2022:320).

<sup>92</sup> Usnesení KS v Brně ze dne 14. 1. 2020, č. j. 31 A 103/2016-409.

<sup>93</sup> Nařízení Komise (ES) č. 555/2008 ze dne 27. 6. 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, pokud jde o programy podpory, obchod se třetími zeměmi, produkční potenciál a kontroly v odvětví vína. Úř. věst. L 170, 30. 6. 2008, s. 1–80.

<sup>94</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 487–548.

<sup>95</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 2022, *Piltenes mezi* (C-251/21, ECLI:EU:C:2022:311). Viz rovněž rozsudek SDEU ze dne 27. 1. 2022, *Sătini-S* (C-234/20, ECLI:EU:C:2022:56).

<sup>96</sup> Rozsudek SDEU ze dne 24. 3. 2022, *Ferme de la Sarte* (C-726/20, ECLI:EU:C:2022:212).

<sup>97</sup> Rozsudek SDEU ze dne 24. 3. 2022, *Upfield Hungary* (C-533/20, ECLI:EU:C:2022:211).



*ní názvu tohoto vitamínu obsahovat údaj o formě vitamínu, která byla použita*.<sup>98</sup> Důvodem je, že zatímco základní označení jako „Vitamin A“ nebo „Vitamin D“ ve výživových údajích a seznamu složek je pro běžně informovaného a přiměřeně pozorného spotřebitele jasné, uvedení formy jako např. „retinyl-acetát“ nebo „cholekalCIFerol“ by mohlo být méně jasné a srozumitelné. Podle rozsudku ve věci **C-159/20 (Komise v. Dánsko)**<sup>99</sup> Dánsko v rozporu s unijními požadavky umožnilo výrobcům používat označení „Feta“ i pro sýr, který nesplňuje specifikaci v rejstříku chráněných označení původu. Tyto požadavky podle SDEU nerozlišují mezi produkty určenými k vývozu do třetích zemí a produkty určenými pro vnitřní trh, takže nehraje žádnou roli, že byl dánský sýr určen k vývozu; „zejména s ohledem na obecnost a jednoznačnost článků 13, 36 a 37 nařízení č. 1151/2012, které nestanoví žádnou výjimku pro takovéto produkty, a s ohledem na to, že cíle zmíněné v bodě 59 tohoto rozsudku jsou jasně uvedeny v člancích 1 a 4 tohoto nařízení, je patrné, že čl. 13 odst. 3 tohoto nařízení je jasný a jednoznačný v tom, že ukládá členským státům povinnost přijmout vhodná správní a soudní opatření s cílem zabránit používání CHOP a CHZO k označování produktů, které neodpovídají použitelné specifikaci a jsou produkovány v daných členských státech, nebo toto používání zastavit, včetně případu, kdy jsou tyto produkty určeny k vývozu do třetích zemí.“<sup>100</sup>

Z oblasti daňové SDEU v rozsudku ve věci **C-218/21 (DSR – Montagem e Manutenção de Ascensores e Escadas Rolantes)**<sup>101</sup> SDEU dovodil, že pod pojem *renovace a opravy soukromých bytů a obytných domů* pro účely uplatnění snížené sazby DPH spadají i služby modernizace a opravy výtahů v bytových domech s výjimkou běžné údržby výtahů. V rozsudku ze stejného dne ve věci **C-570/20 (BV)**<sup>102</sup> SDEU judikoval, že zásada *ne bis in idem* nebrání tomu, aby podmínky kumulace správního a trestního stíhání a sankcí vyplývaly pouze z ustálené judikatury, pokud je dostatečně jasná a podmínky kumulace předvídatelné.

#### 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 na Nejvyšším správním soudu.*

<sup>98</sup> Bod 50.

<sup>99</sup> Rozsudek SDEU ze dne 14. 7. 2022, *Komise v. Dánsko* (C-159/20, ECLI:EU:C:2022:561).

<sup>100</sup> Bod 66.

<sup>101</sup> Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2022, *DSR – Montagem e Manutenção de Ascensores e Escadas Rolantes* (C-218/21, ECLI:EU:C:2022:355).

<sup>102</sup> Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2022, *Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie* (C-570/20, ECLI:EU:C:2022:348).

**Abstract****AMENDMENT TO THE AARHUS REGULATION  
AND RECENT CASE LAW OF CZECH COURTS IN THE AREA  
OF ACCESS TO JUSTICE**

This article provides a brief commentary on the recent amendment to the Aarhus Regulation (1367/2006) and its implications for access to justice in environmental matters in the broader context of Czech and EU law. It also provides an overview of the recent case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) on environmental protection, with particular attention to the preliminary questions recently referred to the Court by the Czech administrative courts: C-659/20 [*Ministry of the Environment (Perroquets Ara hyacinthe)*] and C-43/21 (*FCC Česká republika*).

**Key words:** Aarhus convention, Court of Justice of the European Union, case law, CITES, preliminary reference



**Z JUDIKATURY ÚS ČR****ÚSTAVNOST LINIOVÉHO ZÁKONA – ANALÝZA NÁLEZU  
PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU ZE DNE 22. 3. 2022  
SP. ZN. PL. ÚS 39/18 (114/2022 SB.)***JUDr. Dominik Židek, Ph.D.***Úvod**

Ústavní soud dne 29. 3. 2022 vyhlásil svůj náleze ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.), kterým plénum Ústavního soudu (rozhodovalo 12 soudců, když soudcem zpravodajem byl soudce Jan Filip, který nahradil postupem podle § 55 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, původního soudce zpravodaje Davida Uhlíře) zamítlo návrh skupiny 18 senátorů a senátorů (dále jen „navrhovatelka“) na zrušení § 1 odst. 1 ve slovech „*při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb*“, § 2f, § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“).

Cílem předkládané analýzy je seznámit čtenáře s nosnými důvody a argumenty Ústavního soudu zabývajícími se ústavností napadených ustanovení, přičemž ty (podle mého názoru) nejkontroverznější z nich si dovolím dále okomentovat a případně tak vyvolat i následnou akademickou diskusi, kterou si tento náleze bezpochyby zaslouží. Považuji úvodem též za nutné a zejména vůči čtenářům za povinné zdůraznit, že působím jako asistent soudce zpravodaje Jana Filipa.

Návrh na zrušení napadených ustanovení navrhovatelka odůvodnila jejich tvrzeným rozporům s právem na ochranu vlastnického práva – čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právem na soudní ochranu – čl. 36 Listiny s tím, že podle ní mají dále „přicházet v úvahu“ instituty ochrany nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny a ochrany podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny. V návaznosti na námitku prohlášení veřejného zájmu zákonem navrhovatelka zdůraznila, že v posuzované věci nelze odhlédnout především od napadené přílohy, v níž mají být některé stavby podléhající napadenému § 4a liniového zákona uvedeny natolik konkrétně, že se vyprazdňuje povaha napadených ustanovení jako normativního právního aktu.

### 1. Obecnost vs. konkrétnost napadené právní úpravy (zejména přílohy k liniovému zákonu)

Jak již bylo naznačeno v předchozím odstavci, jedním z hlavních argumentů navrhovatelky bylo, že napadená ustanovení, a to zejména napadená příloha (tj. výčet staveb infrastruktury, k nimž se může vztahovat procesní institut mezitímního rozhodnutí) postrádají rys obecnosti. Navrhovatelka měla za to, že předchozí judikatura Ústavního soudu, konkrétně představovaná nálezem v praxi známým jako „jezy na Labí“, tedy nálezem ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a nálezem známým jako „vzletová a přistávací dráha letiště Praha – Ruzyně“, tedy nálezem ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, jsou skutkově analogické k souzené věci, přičemž druhý z nich „téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala“ (bod 3 nálezu). Vůči napadené příloze tedy navrhovatelka vznesla v zásadě dvě námitky, a to 1. námitku nedovoleného prohlášení veřejného zájmu zákonem a 2. námitku nedostatku obecnosti právní úpravy plynoucí z individuálního určení staveb v napadené příloze a nahodilosti jejich výběru.

Ústavní soud v části IX.6 nálezu (body 148 až 158) zejména konstatoval, že v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem, když zdůraznil, že „zrušení přílohy k liniovému zákonu by vedlo ke ztrátě smyslu tohoto zákona a jeho obecného obsahu jako takového, neboť bez přílohy by šlo jen o obecnou úpravu k něčemu, co v realitě neexistuje“ (bod 151 nálezu) a uvedl další obsáhlý výčet zákonů s obdobným obsahem (za všechny např. zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

K otázce obecnosti (vs. konkrétnosti) napadené přílohy uvedl, že Ústavní soud není součástí orgánů územního plánování nebo finančního plánování, proto je nepřijatelná představa, že bude nejen hodnotit (ale i vybírat) jednotlivé stavby a posuzovat účelnost či vhodnost jejich zařazení do přílohy liniového zákona. To je vyhrazeno rozhodnutí, které je výsledkem demokratické diskuse v zastupitelském (nejen zákonodárném) orgánu vzešlém ze svobodných a demokratických voleb. Současně ale zdůraznil, že plánování není z hlediska dělby moci v tomto státě výhradní věcí orgánů exekutivy, neboť může být prováděno (a legitimováno) i prostřednictvím zákonodárství; soudní moci je však vyhrazen jen přezkum právnosti plánovacích aktů v rozsahu určeném ústavním pořádkem či zákonem. Posouzení základních kánonů obecnosti – obecnosti účelu zákona, časové, územní, personální, předmětové, instrumentální a výrazové obecnosti působnosti je

vždy předmětem konkrétního rozhodnutí v konkrétní situaci. Napadený zákon takové porušení podle názoru Ústavního soudu nepředstavuje, je ústavně konformní a nevybočuje ani z požadavků na tzv. racionálního zákonodárce (srov. též publikovanou 1. a 2. právní větu). Liniový zákon je v této souvislosti tzv. zákonem – opatřením přijatých za účelem řešení nějakého závažného problému státu a společnosti. Nakonec Ústavní soud též připomněl, že i ve státech jako Německo, kde je v ústavě výslovně požadavek obecnosti zákona zakotven, není vyloučeno, aby z důležitého celostátního zájmu či obecného zájmu (blaha) byl zákon stanovíc, že nějaká stavba je ve veřejném zájmu, přijat a byl ústavně akceptovatelný (srov. bod 156 nálezu). Ústavní soud pak zdůraznil, že „z hlediska hodnocení dodržení požadavku obecnosti zákona a dělby moci je přitom podstatný rozdíl mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení takové stavby a mezi určením, zda je v kompetenci Parlamentu rozhodnout o tom, co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě, popř. jak se má při přípravě, umístování a povolování takových staveb postupovat.“ (publikovaná 3. právní věta).

Z uvedeného je zřejmé, že Ústavní soud se svým způsobem vyhnul konkrétnímu hodnocení toho, zda výčet staveb uvedených v napadené příloze má rys obecnosti, neb má za to, že toto není jeho rolí a jde o rozhodnutí zákonodárce. Pro případnou akademickou diskusi si dovoluji níže přednést argumenty, které by případně mohly zaznít jak pro, tak proti, (ne)obecnosti napadené přílohy, kdyby se Ústavní soud cestou meritorního přezkumu přílohy vydal. Též se pokusím vyjádřit svůj vlastní názor na posuzovanou věc.

### **1.1 Argumenty k (ne)obecnosti přílohy k liniovému zákonu**

Měl-li by Ústavní soud napadenou přílohu, která obsahuje jmenovitý výčet staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury, pro něž je institut mezitímního rozhodnutí podle § 4a využitelný, podrobit při posuzování dodržení maximy obecné rovnosti v právech testu (neakcesorické) rovnosti [k tomu srov. náleze ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), náleze ze dne 19. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), náleze ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU; 280/2006 Sb.), zejm. bod 56 a další nálezovou prejudikaturu tam uvedenou, náleze ze dne 30. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 7/19 (č. 309/2019 Sb.), zejména body 31 a 50, nebo náleze ze dne 1. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), zejména bod 61], bylo by nutné, aby se pokusil zjistit důvody pro zařazení jednotlivých staveb do napadené přílohy. V tomto ohledu by bylo možno argumentovat, že stavby, popř. stavební záměry uvedené v napadené příloze, se svým charakterem, velikostí, umístěním

a očekávatelným ekonomickým významem již na první pohled jeví jako stavby relativně rozdílné (srov. celé spektrum staveb od dálnic, přes vybrané silnice I. třídy, vybrané celostátní či vysokorychlostní dráhy, regionální dráhy, plavební stupně, novou vzletovou a přistávací dráhu na letišti Václava Havla Praha, nové oplocení téhož letiště, vybrané úseky elektroenergetického vedení, nové zdroje v jaderných elektrárnách Temelín a Dukovany či vícero vodních děl).

Na druhé straně by bylo možné konstatovat, že z valné většiny jde u staveb vyjmenovaných v napadené příloze o stavby, které jsou uvedeny v českých strategických dokumentech pro oblast dopravy a územního rozvoje či jsou zahrnuty do transevropské dopravní sítě podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě [k tomu srov. nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.)]. Jde také často o stavby, které mají sice „pouze“ národní charakter, ale mají význam pro zajištění spolehlivého, bezpečného a stabilního provozu, sledují rovněž zájem na zajištění energetické bezpečnosti a posilují strategickou pozici České republiky. Jde také o klíčové stavby přenosové soustavy, kdy z bezpečnostního, strategického a hospodářského pohledu jde o stavby s významným přeshraničním (národním a evropským) přesahem, umožňující bezpečné a spolehlivé provozování elektrizační soustavy České republiky. Také zařazení vysokotlakého plynovodu, plynárenského vedení a nových jaderných zdrojů v lokalitách Temelín a Dukovany či nových vodních děl nelze shledat (i s přihlédnutím ke geopolitickým problémům současného světa) za neracionální. Po důkladné analýze jednotlivých záměrů uvedených v příloze by zřejmě nemohlo být konstatováno, že by šlo o záměry toliko lokální či bezvýznamné, naopak jde o takové záměry, které jsou *prima facie* pro rozvoj České republiky v nejrůznějších oblastech (ať již jde o stavby silniční, drážní, vodní, letecké, elektroenergetické či plynárenské infrastruktury) zjevně důležité a pro trvale udržitelný rozvoj České republiky do jisté míry pravděpodobně nezbytné. U některých staveb by pak mohl být zdůrazněn též jejich nezpochybnitelný bezpečnostně-strategický význam. Jistě lze vést debatu o tom, jestli např. určitá silnice I. třídy obsažená v příloze má být v tomto výčtu zahrnuta a jiná nikoliv, ale to je již otázkou pro pozitivního zákonodárce, který o tom vede podrobnou politickou debatu (viz též samotné důvody nálezu).

Na druhou stranu je více než zřejmé, že výběr staveb uvedených v příloze byl výsledkem zejména politického vyjednávání a politického kompromisu (zlí jazykové by dokonce mohli použít až slovo „handl“), o čemž svědčí mj. i debata v Poslanecké sněmovně při schvalování přílohy, resp. její změny [srov. stenozáznamy z jednání 13. schůze Poslanecké sněmovny při rozpravě k návrhu zákona ve druhém čtení (tj. po projednání ve výborech, zejm. v hospodářském výboru), z něhož vzešla konečná verze napadené přílohy, která byla poslancům rozeslána

jako sněmovní tisk č. 76/8)], přičemž ani z důvodové zprávy k zákonu vlastně nelze vypořádat žádný konkrétní klíč, podle kterého byla ta či ona konkrétní stavba do výčtu zahrnuta. Nicméně v této souvislosti nelze odhlédnout od klíčového faktu, že pro přijetí novely liniového zákona, kterým byla napadená příloha začleněna do právního řádu, hlasovalo ze 160 přítomných poslankyň a poslanců pro návrh 156 a následně z 69 přítomných senátorek a senátorů pro návrh 50. Obdobně pak v případě novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., kdy došlo k rozšíření staveb uvedených v příloze, hlasovalo poté, co byl návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně ze Senátu s pozměňovacími návrhy, ze 174 přítomných poslankyň a poslanců pro návrh 155. Již jen z uvedených dat je patrné, že na výčtu staveb uvedených v příloze byla (až vzhledem k důležitosti zákona nevídaná) politická shoda napříč celým politickým spektrem, kdy výčet staveb v příloze byl schválen nikoliv „pouhou“ prostou většinou, ale většinou kvalifikovanou, a to více než naprosto přesvědčivou. Bylo by tak možno konstatovat, že schválení předmětné přílohy bylo skutečným odrazem vůle lidu prostřednictvím jím volených zákonodárců a případný zásah Ústavního soudu by měl být o to obezřetnější.

Úkolem Ústavního soudu, kdyby podrobil přílohu k liniovému zákonu meritornímu přezkumu, by pak také bylo odpovědět na otázku, zda zákonný prostředek spočívající v odchýlném (přísnějším) procesním režimu použitelném vůči vlastníkům pozemků a staveb na trasách staveb dopravní infrastruktury vyjmenovaných v napadené příloze oproti vlastníkům pozemků či staveb na trasách jiných (obdobných či srovnatelných) staveb dopravní infrastruktury do napadené přílohy nezařazených k dosažení cíle, kterým je urychlení výstavby dopravní infrastruktury, je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější nebo nejmoudřejší [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 39/01 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) či ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Jak Ústavní soud konstatuje, nemá-li být test racionality vyprázdněn, musí Ústavní soud poměřovat racionalitu posuzovaného zákonného prostředku s racionalitou možné lepší právní úpravy. Musí proto existovat překážka, přes kterou neracionální právní úprava ve srovnání s jinou, racionální, neprojde. Přitom je nutné připustit, že při neexistenci systému, který by v České republice exaktně ověřoval a *ex post* vyhodnocoval ekonomickou a sociální účinnost přijatých právních předpisů, může být rozhodování soudců Ústavního soudu v některých ohledech vedeno vnitřním přesvědčením [srov. obdobně nálezy ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (119/2019 Sb.), bod 43 nebo rovněž nálezy ze dne 2. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 44/17]. Ústavní soudy obvykle nepracují při kontrole ústavnosti zákonů s konkrétními skutečnostmi, nýbrž daleko více s obecnými

skutečnostmi (v odborné literatuře a judikatuře tzv. *generelle Tatsachen, legislative facts*). Právě otázka vlastního přesvědčení soudce (nebo obecně každého jednotlivce), pak nutně determinuje výsledek jeho vlastního rozhodování o tom, zda je v takto hraničním případě, jako v posuzované věci, vhodné se přiklonit k jedné či druhé argumentační linii.

Ústavní soud ve své judikatuře dlouhodobě shledává, že i kdyby k dosažení požadovaného cíle existovaly prostředky lepší, vhodnější či účinnější, neznamená to nutně neústavnost zákonodárcem zvoleného řešení. Lze sice na jednu stranu zdůraznit, že skutečnost, proč je některá stavba v příloze uvedena a jiná nikoliv, není v důvodové zprávě ani jinde důsledně odůvodněna, na druhou stranu nelze opominout fakt, že z důvodové zprávy i z obsáhlé parlamentní debaty vyplývá, z jakých důvodů byly (alespoň typově) dané stavby do napadené přílohy zahrnuty. Výčet staveb uvedených v napadené příloze se tak sice jeví na jednu stranu jako arbitrární, otázkou je, zdali jej lze označit jako projev svévole zákonodárce, který by stál vně hranic ústavnosti. Při naprostém zjednodušení věci je pak tedy otázkou vlastně jen to, zda zákonodárce tak dostal svým povinnostem, které mu ukládá čl. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, či nikoliv.

Kdyby měl vyjádřit svůj vlastní právní názor (o kterém však nutně netvrdím, že je správný), dovolil bych si uvést, že zákonodárce tyto povinnosti (byť hraničné) splnil. Byť je možno rozumět některým dílčím výtkám zejména směřujícím k určité arbitrárnosti zákonodárcem zvoleného řešení, nelze však podle mého přesvědčení konstatovat, že by posuzovaná právní úprava byla extrémně neracionální (viz k tomu nálezy ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125) nebo ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333).

Podle mého názoru totiž napadená příloha k liniovému zákonu na základě výše vznesených argumentů neporušuje dělbu moci, požadavek na obecnost zákona ani vlastnické právo vlastníků pozemků a staveb na trasách staveb dopravní infrastruktury vyjmenovaných v napadené příloze, a v důsledku není v rozporu s ústavním pořádkem. Napadená příloha splňuje kritérium obecnosti zákona, kdy napadenou právní úpravou není zasaženo do moci výkonné ani soudní (k tomu viz výše), kdy zejména právě moc soudní garantuje zákonnost a ústavnost případných vyvlastňovacích řízení vedeným vůči předmětným vlastníků. Tím je pak zajištěna rovnost těchto vlastníků i ve smyslu akcesorické nerovnosti, neboť i kdyby u dotčených vlastníků nemovitostí na trasách individuálně (v příloze) určených staveb došlo (ve vyvlastňovacím řízení) k zásahu do jejich základního práva na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny, ze kterého plyne imperativ na stejnou ochranu vlastnického práva u všech vlastníků věcí (či jiných majetkových hodnot), kteří jsou v daném typu soudního či jiného řízení vedeného za obdobným účelem v totožném procesním postavení (k tomu



výslovně viz též nálezn. zn. Pl. ÚS 24/08, zejména poslední odstavec bodu 20), tak tito vlastníci mají možnost stejného přístupu k soudní ochraně jako kteříkoliv jiní vyvlastňovaní. Z principu stejné ochrany vlastnického práva všech vlastníků tedy plyne i požadavek na ekvivalentní procesní úroveň ochrany (či jinak řečeno systém procesních záruk) pro všechny osoby ve srovnatelném postavení bránící své vlastnictví ve vyvlastňovacím řízení. Vzhledem k faktu, že je i pro vlastníky pozemků a staveb na trasách staveb dopravní infrastruktury vyjmenovaných v napadené příloze soudní ochrana jejich práv garantována, nemohlo dojít k akcesorické nerovnosti jednotlivých vlastníků. Na základě argumentů výše uvedených mám tedy za to, že napadená příloha má přispět k urychlení procesu realizace vybraných záměrů, což lze hodnotit jako cíl legitimní, kdy konkrétní obsah napadené přílohy nepřekročil meze ústavnosti.

## 2. Ústavnost mezitímního rozhodnutí a jeho procesních specifik

Ustanovení § 4a liniového zákona (procesní institut mezitímního rozhodnutí) navrhovatelka považovala za neústavní zejména z důvodu, že byl ve vymezených vyvlastňovacích řízeních opuštěn princip dvojinstančnosti správního řízení k tíži vyvlastňovaných; že napadená právní úprava odděluje výrok o odnětí či omezení vlastnického práva od výroku o výši náhrady za nemovitou věc; že předmětná rozhodnutí jsou (byť označena jako „meztímní rozhodnutí“) „*ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to rozhodnutím konečným*“; když rozhodnutím o základu věci by správně bylo pouze rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, resp. o tom, zdali je žádost vyvlastnítele co do základu důvodná; že úprava porušuje princip dělby moci v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů ve spojitosti se zavedením zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech podle § 4a odst. 3 liniového zákona; a že úprava je svou povahou nejasná, jako je tomu v případě § 4a odst. 5 liniového zákona (viz body 9 až 11 nálezu).

Ústavní soud v části IX.5 nálezu (body 109 až 147) na napadené právní úpravě nic neústavního neshledal, přičemž zejména (k otázce oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva od výroku o výši náhrady za nemovitou věc) uznal, že „*vyvlastňovaný je určitou dobu v nejistotě (či naději) ohledně konečné výše náhrady za odejmutí či omezení jeho vlastnictví. Ústavní soud však s ohledem na nově zavedený mechanismus zálohové platby splatné ve výši a ve lhůtách stanovených podle § 4a odst. 5 liniového zákona nepovažuje toto rozfázování rozhodování za porušení ústavní zásady vyvlastnění za spravedlivou (přiměřenou) náhradu, neboť vyvlastňovanému by se vždy mělo dostat ekonomicky obhajitelné a v přiměřené lhůtě vyplacené protihodnoty, která bude určena znaleckým posudkem vyhotoveným*

podle § 3b liniového zákona, jímž má být primárně zjištěna obvyklá cena daného pozemku či stavby, která musí být v rozumném poměru k ceně tržní.“ (bod 113 nálezu). Přičemž Ústavní soud v bodě 116 připomenul, že „důsledkem dvojkolejnosti soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví a nalézacím řízením o výši náhrady v občanském soudním řízení nezřídka bývá stav, kdy vyvlastňovaný obdrží náhradu za vyvlastnění ještě s výraznějším časovým odstupem (z čehož neplyne, že by popsaný stav Ústavní soud aproboval – jde o stav nežádoucí, který je však řešitelný obecnými soudy v jednotlivých případech např. zohledněním ceny peněz v čase přiměřenými úroky postupem podle § 28 odst. 3 první věty zákona o vyvlastnění).“ Ústavní soud dospěl v této otázce též ke klíčovému závěru zdůrazňujícímu přístup k soudní ochraně, když shledal, že ústavní konformita vyvlastnění nemovitě věci na základě vydání mezitímního rozhodnutí podle § 4a liniového zákona je zaručena tím, že vyvlastňovaný má podle § 4a odst. 3 liniového zákona zaručen (srov. též čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny) přístup k soudu na základě správní žaloby, popř. i opravného prostředku proti rozhodnutí o této žalobě podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), s možností přiznání odkladného účinku těchto prostředků soudní ochrany podle § 4a odst. 4 liniového zákona (srov. publikovanou 6. právní větu), a „proto ani oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady při rozhodování podle § 4a liniového zákona není neústavní za podmínky, že je naplněna zásada legality vyvlastnění (zákonný základ) a jsou splněny další (svoji povahou) hmotněprávní požadavky na vyvlastnění jakými jsou veřejný zájem, náhrada, subsidiarita a proporcionalita, a to, že je vyvlastňovanému zajištěno řádné přezkumné řízení včetně odpovídajících procesních záruk podle Listiny.“ (publikovaná 7. právní věta).

K námitce opuštění principu dvojinančnosti správního řízení k tíži vyvlastňovaných Ústavní soud zejména v bodě 127 zdůraznil, že „jedinou oblastí, v níž je tzv. právo na odvolání v ústavní rovině zakotveno, je oblast trestního práva, kde tento požadavek plyne z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (s možnou výjimkou méně závažných věcí). V oblasti správních řízení (ani v civilních sporech) právo na odvolání přímou součástí ústavněprávních záruk není [k tomu viz např. nálezy ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) nebo ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11 (N 8/64 SbNU 77)]. Ústavní soud zdůrazňuje, že Listina ani Úmluva nezaručují základní právo na dvou či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení, a dokonce ani v řízení soudním (s výjimkou výroku o vině a trestu podle čl. 2 Protokolu č. 7 Úmluvy). Nutno tedy učinit závěr, že stanoví-li napadená právní úprava, že odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné, tedy jinými slovy řečeno, že liniový zákon koncentruje rozhodování o mezitímním rozhodnutí do jednoho stupně, není tato úprava sama o sobě neústavní.“ Ústavní

soud dále v bodě 131 konstatoval, že „je třeba zdůraznit, že trvání na požadavku zajištění druhé instance ve správním řízení (který navíc není v ústavním pořádku zakotven) s ohledem na úkoly veřejné správy nelze ztotožňovat s poskytováním práva na soudní ochranu v soustavě soudů podle čl. 91 odst. 1 Ústavy.“ a opětovně zdůraznil zaručení soudní ochrany a přístupu k soudu vyvlastňovaným i v případě vydání mezitímního rozhodnutí, když shledal, že „je-li však dnes toto rozhodování podle § 4a odst. 3 liniového zákona rozloženo mezi soustavu krajských soudů ve správním soudnictví s tím, že Nejvyšší správní soud plní nadále svou úlohu sjednocování judikatury, nemůže mít proti tomu Ústavní soud námitky z hlediska ústavní konformity zaručení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.“ Ve shrnutí řečeno Listina ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nezaručují dvou či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení. Ustanovení § 4a odst. 2 liniového zákona, podle kterého není odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí přípustné, není samo o sobě neústavní, a to zvláště za situace, kdy je proti tomuto rozhodnutí možné bránit se prostředky správního soudnictví podle čl. 36 odst. 2 Listiny (srov. publikovanou 5. právní větu).

Ústavní soud se též relativně obsáhle (v bodech 132 až 146) zabýval otázkou možného zásahu do nedotknutelnosti obydlí jako možného zásahu do práv vyvlastňovaných z hlediska toho, že by se v některých vyvlastňovaných nemovitostech (na základě mezitímního rozhodnutí) nacházelo obydlí vyvlastňovaných či obydlí jejich rodin, což může mít ústavněprávní přesah z hlediska nedotknutelnosti obydlí či ústavního zákazu zásahu do soukromého a rodinného života (čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy), kdy své úvahy nakonec zredukoval na hledání odpovědi na otázku, zdali může být v ústavním pořádku s přihlédnutím k pozitivnímu procedurálnímu závazku České republiky plynoucího z čl. 8 Úmluvy, který zahrnuje též garanci účinnosti (efektivitu) procesních záruk, přijatelný postup, v němž je vyvlastňovanému odňato vlastnické právo k nemovitosti, v níž má obydlí, na základě (jediného) správního rozhodnutí o vyvlastnění bez toho, aby mu svědčila určitá forma opravného prostředku ve správním řízení předtím, než nastanou jeho právní účinky. Ústavní soud na základě odkazů na svou vlastní judikaturu, ale i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) (srov. zejména bod 133 nálezu), dospěl k závěru, že český právní řád umožňuje takový výklad procesních předpisů, který garantuje výše uvedené procedurální záruky, jelikož „§ 4a odst. 4 liniového zákona (a obecně § 4 téhož zákona) umožňuje (stejně jako obecná právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí), aby správní soud přiznal na návrh (zde vyvlastněného) po vyjádření žalovaného (zde vyvlastňovacího úřadu) žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí odkladný účinek“ (bod 136 nálezu) nebo, jak Ústavní soud zdůraznil v bodě 143 nálezu „i za situace, kdyby správní soud neshledal důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě proti

*mezitímniému rozhodnutí nebo o tomto odkladném účinku ještě nerozhodl, může soud v průběhu řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, kdy může soud usnesením na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat (§ 38 s. ř. s.).“ Ústavní soud tedy i v této otázce shledal právní úpravu za ústavně konformní, jelikož i u vyvlastnění nemovité věci (na základě mezitímniého rozhodnutí), ve které se nachází obydlí, má vyvlastňovaný garantován přístup k soudu na základě správní žaloby, tj. opravného prostředku soudního typu, s možností přiznání odkladného účinku této žaloby, případně s možností vydání předběžného opatření, přičemž hlavními garanty základních práv vyvlastňovaných jsou právě soudy (čl. 4 Ústavy, popř. čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny).*

Pro úplnost k otázce ústavnosti mezitímniého rozhodnutí pak jen konstatuji, že Ústavní soud se v bodě 147 nálezu přihlásil ke kogentnosti § 4a odst. 5 liniového zákona, když výslovně shledal, že „*si v tuto chvíli jen stěží umí představit argumentaci, z níž by se podávalo, že navrhovatelkou označená právní norma plynoucí z § 4a odst. 5 liniového není kogentní.*“

### **2.1 Argumenty k nedostatečné ochraně obydlí vyvlastňovaných prostřednictvím odkladného účinku žaloby, resp. vydáním předběžného opatření**

Mám za to, že naprostá většina argumentů Ústavního soudu k ústavnosti mezitímniého rozhodnutí nebude mezi odbornou veřejností sporná, jelikož jde o závěry, podle mého soudu, logické a důsledně odůvodněné. Otázkou, která by však mohla vyvolávat určité kontroverze, je právě posledně analyzovaná problematika ochrany nedotknutelnosti obydlí, a to konkrétně v té části, zdali je opravdu procesní prostředek ochrany ve formě nenárokového (!) odkladného účinku žaloby či opětovně nenárokového (!) předběžného opatření prostředkem dostatečným pro zajištění ochrany práv vyvlastňovaných (na základě mezitímniého rozhodnutí) u nemovitostí, kde se nachází obydlí vyvlastňovaných. Jinými slovy řečeno, zda by neměl český právní řád zajistit větší míru ochrany těmto zranitelným subjektům (např. prostřednictvím odkladného účinku ze zákona), či dokonce, zda stát k tomu není vázán mezinárodněprávními dokumenty (zejména Úmluvou). V této souvislosti nutno připomenout, že zákon o urychlení výstavby opustil (dříve původně v § 4 odst. 2, po přijetí novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. v § 4) koncepci automatického odkladného účinku správní žaloby v řízeních vedených podle liniového zákona oproti obecné úpravě obsažené v § 28 odst. 4 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. Byť úvodem konstatuji, že podle mého

názoru je výše uvedený závěr Ústavního soudu v této otázce správný, pokusím se níže nastínit argumenty svědčící pro výklad opačný.

Jde totiž o to, že ESLP ve věci *Rousk proti Švédsku* ze dne 25. 7. 2013, č. stížnosti 27183/04, shledal porušení práv stěžovatele pro nedostatek efektivních procedurálních záruk při ochraně jeho zájmů (angl. *effective procedural safeguards for the applicant to protect his interests*; viz zejm. bod 142). V rozsudku se ESLP vedle dalšího podrobněji věnoval vlivu nuceného vyklizení domu stěžovatele na úroveň ochrany jeho práv, když rozebral praktické důsledky vyklizení dosavadního obydlí a nutnosti obstarat si obydlí nové (viz body 139 a 140). ESLP zdůraznil, že aby bývalo bylo možné procesní záruky obsažené v národním právním řádu považovat za reálně dostupné a účinné (nikoli jen teoreticky, nýbrž i prakticky), **mělo být vyklizení stěžovatele odloženo až do vyřešení sporných otázek soudem**. ESLP dále podotkl, že jednotlivci by se neměli dostávat do postavení, v němž jsou jejich odvolání prakticky obcházena (angl. *their appeals are effectively circumscribed*), a tito tak nejsou schopni řádně chránit své zájmy (bod 117). Požadavek na odpovídající procesní záruky v řízeních, v nichž je zasahováno do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, je tedy širší, než pouze zajištění soudního přezkumu, neboť se neredukuje na toliko případný soudní přezkum, **nýbrž se vztahuje i na řízení správní**, bylo-li ve věci vedeno (angl. *administrative procedure*; k tomu viz např. rozsudek ESLP ve věci *McMichael proti Spojenému království* ze dne 24. 2. 1995, č. stížnosti 16424/90, bod 91; rozsudek ve věci *Bianchi proti Švýcarsku* ze dne 22. 6. 2006, č. stížnosti 7548/05, body 112 a 113; rozsudek ve věci *Tapia Gasca a D. proti Španělsku* ze dne 22. 12. 2009, č. stížnosti 20272/06, body 111 až 113). Řízení, v nichž je rozhodováno o opatřeních zasahujících do některého z práv dle čl. 8 Úmluvy, pak musí být spravedlivá a musí poskytovat řádnou ochranu těmto zvláště důležitým právům (angl. *must be fair and such as to afford due respect*; viz rozsudek ESLP ve věci *M. S. proti Ukrajině* ze dne 11. 7. 2017, č. stížnosti 2091/13, bod 70; nebo rozsudek ve věci *Tanda – Muzinga proti Francii* ze dne 10. 7. 2014, č. stížnosti 2260/10, bod 68 a další prejudikaturu ESLP v něm uvedenou). Nadto v případech, kdy se obydlí nachází v objektech, ke kterým se váže delší osobní či rodinná historie vyvlastňovaného, budou zásahy do práv vyvlastňovaného ještě citelnější. ESLP jednoznačně artikuloval, že ztráta domova je nejextrémnější (angl. *most extreme*) forma zásahu do práva na ochranu obydlí (k tomu viz bod 59 rozsudku *Zehentner proti Rakousku* ze dne 16. 7. 2009, č. stížnosti 20082/02, a bod 137 rozsudku *Rousk proti Švédsku*). Ústavní soud si však v posuzované věci byl zjevně těchto skutečností vědom (srov. bod 133 nálezu).

V rámci posuzované věci se tedy nabízí otázka vlivu § 4a odst. 2 ve spojení s § 4 liniového zákona na praktickou účinnost (efektivitu) ochrany práv vyvlastňovaného při přezkumu mezitímního rozhodnutí a její spravedlivost (férovost),

a to při dodržení výše uvedených judikatorních podmínek, které klade na národní právní úpravy a soudy ESLP. Platí totiž, že je-li vydáno mezitímní rozhodnutí a nepřizná-li bezodkladně správní soud podané správní žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí odkladný účinek (příp. nevydá-li předběžné opatření), dostává se vyvlastňovaný ohledně svého obydlí do extrémně obtížné situace, neboť úprava obsažená v § 4a odst. 2 ve spojení s § 4 liniového zákona umožňuje, aby se zásah do nedotknutelnosti obydlí a práva na ochranu soukromí vyvlastňovaného materializoval v podobě vzniku povinnosti vyklidit obydlí nejen předtím, než o jeho zákonnosti bude rozhodnuto v soudním řízení, ale ještě předtím, než by jej, nebýt § 4a odst. 2 liniového zákona, přezkoumal alespoň k tomu příslušný a instančně nadřízený správní orgán. *Prima facie* tedy právní úprava zjevně **nezaručuje**, že vyvlastňovaným namítaná nezákonnost či věcná nesprávnost mezitímního rozhodnutí bude přezkoumána ještě v čase, kdy bude oprávněn obydlí užívat. Je tedy otázkou, zda takto nastavená úprava dostatečně přihlíží k závažnosti zásahů do základních práv vyvlastňovaných, a to včetně obtížného navrácení do původního stavu v případě pozdějšího zrušení mezitímního rozhodnutí, jímž došlo k vyvlastnění. Vyvlastňovaným, o jejichž obydlí v řízení jde, proto může být v důsledku popsané úpravy v jejich osobní (privátní) sféře, popř. u právnických osob v soukromé (interní) sféře, nedovoleně – a zejména v rozporu s čl. 8 Úmluvy – zasahováno do jejich ústavně garantovaných práv.

Nabízí se logicky otázka, jakým způsobem předcházet výše uvedeným problémům. Nutno uvést, že i Ústavní soud s možnými praktickými komplikacemi počítal, když v bodě 142 nálezu shledal, že „*Liniový zákon nezakotvuje ani implicitně nepočítá s žádným odkladem těchto povinností a vyklizení je tak bezprostředně hrozícím následkem vydaného mezitímního rozhodnutí (k tomu viz rozsudek ve věci Cosič proti Chorvatsku ze dne 15. 1. 2009, č. stížnosti 28261/06, bod 18 odůvodnění, v nichž ESLP vyslovil názor, že již vznik povinnosti vyklidit obydlí je zásahem do práva na jeho ochranu).*“ Na tomto místě se však ztotožňují se závěrem (a řešením) Ústavního soudu, který konstatoval, že „*Podle názoru Ústavního soudu bude velmi záležet na konkrétním způsobu užívání dané nemovitosti, intenzitě vazby předmětu činnosti vyvlastňovaného (či osob v jeho vedení) přímo na danou nemovitost, na dlouhodobosti či trvalosti jejího užívání a podobně. O to více však nelze učinit v tomto nálezu generalizující závěr, zda by mělo být návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vždy vyhověno či nikoliv, přičemž bude vždy na správním soudu, aby se důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí důsledně věnoval, právě i z hledisek vyřčených výše, a s přihlédnutím k tomu, že jsou tzv. ‚ve hře‘ i ústavně zaručená práva. Správní soud pak bude muset takové usnesení o (ne) přiznání odkladného účinku žalobě odůvodnit i se znalostí výše uváděné judikatury a bude muset argumenty vyvlastňovaného důklad-*

*ně vypořádat.*“ (bod 140 nálezu). V tomto ohledu též nutno zdůraznit trefný odkaz Ústavního soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedený v bodě 141 nálezu, že „zde se zvláště v případě přezkumu vyvlastňovacího řízení uplatní závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž z povinnosti ústavně konformního výkladu institutu odkladného účinku vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008 č. j. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS).“

Tak jako tak je nutno striktně doporučit případným vyvlastňovaným (na základě mezitímního rozhodnutí), aby k příslušnému správnímu soudu podali návrh na odkladný účinek žaloby proti tomuto rozhodnutí nebo případně podali návrh na vydání předběžného opatření. Správním soudům pak je nutno klást na srdce, aby o návrzích na přiznání odkladného účinku (resp. o předběžných opatřeních) rozhodovaly s vědomím výše nastíněných praktických dopadů do ústavně zaručených práv vyvlastňovaných a při svém rozhodování zohlednily nejen judikaturu Ústavního soudu, ale také judikaturu ESLP.

### 3. Ústavnost povinnosti umožnit provádění měření a průzkumných prací

Navrhovatelka též navrhla zrušit § 2f liniového zákona z důvodu tvrzeného rozporu s čl. 11 Listiny, neboť napadené ustanovení má podle ní umožňovat svým rozsahem a povahou nepřiměřené zásahy do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka nemovité věci, na níž oprávněný investor provede měření a průzkumné práce.

Ústavní soud v části IX.4 nálezu (body 72 až 108) na napadené právní úpravě nic neústavního neshledal, když napadenou právní úpravu podrobil tzv. testu proporcionality [k tomu viz např. nálezy ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.) a ze dne 12. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17 (89/2019 Sb.)]. Ústavní soud nejprve posoudil, zdali zásah představovaný povinností vlastníka nemovité věci měřící a průzkumné práce umožnit a jejich provedení strpět, sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, ohledně jehož naplnění panuje naléhavá společenská potřeba (body 78 až 90 nálezu). Po zodpovězení této otázky přistoupil k posouzení, je-li uvedený zásah vůbec způsobilý k dosažení daného cíle (požadavek vhodnosti – body 91 a 92 nálezu). Následně Ústavní soud zkoumal, zdali cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, který by byl vůči narušenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti – bod 93 nálezu). A nakonec přistoupil k posouzení posledního požadavku, tj. zdali při zohlednění podstaty a smyslu dotčené-

ho základního práva převažuje zájem na dosažení sledovaného cíle, nebo též jinak řečeno, zdali pozitiva, jež představují zájem na posuzovaných opatřeních, která s dotčeným základním právem kolidují, převyšují újmu na dotčeném základním právu a s tím spojená negativa (proporcionalita v užším smyslu – body 94 až 104 nálezu).

Ústavní soud konstatoval, že napadená právní úprava v textu proporcionality obstála (pro podrobnější odůvodnění jednotlivých kroků postačí odkázat na výše uvedené body nálezu), přičemž vzhledem k obsaženému vypořádání argumentace navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s čl. 11 Listiny je Ústavní soud toho názoru, že „*§ 2f liniového zákona vyhovuje též požadavkům čl. 26 Listiny, když práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny se lze dovolávat toliko v mezích zákonné úpravy podle čl. 41 odst. 1 Listiny a případný zásah je posuzován ‚pouhým‘ testem rozumnosti [bližší viz např. výše odkazovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/17, zejm. bod 71, náleze ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (N 9/92 SbNU 86; 71/2019 Sb.), zejm. bod 62, nebo náleze ze dne 26. 1. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 43/18]. Přitom ustanovení, které při ústavním přezkumu jeho zásahu do určitého základního práva a svobody naplní požadavky testu proporcionality, splní z definice i požadavky vyplývající z testu rozumnosti (souběžně) u téhož subjektu tvrzeného zásahu do některého z hospodářských, sociálních či kulturních práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny (v němž má zákonodárce výrazně vyšší prostor pro úvahu a volbu prostředků a metod).“ (bod 105 nálezu).*

Ústavní soud se konečně zabýval v této souvislosti též námitkou porušení práva na nedotknutelnost obydlí zaručeného v čl. 12 Listiny (k problematice nedotknutelnosti obydlí též viz výše). Ústavní soud pak dospěl k závěru, že „*Uložení povinnosti umožnit provádění měření a průzkumných prací podle § 2f liniového zákona sleduje legitimní cíl a důležitý veřejný a obecný zájem spočívající v urychlení přípravy staveb vymezených v jeho příloze; toto ustanovení je však třeba vykládat a používat s ohledem na požadavky zakotvené v čl. 10 odst. 2 a čl. 12 Listiny a současně v kontextu právní úpravy územního plánování ve veřejném stavebním právu jako celku, nikoli pouze s poukazem na jednu jeho část, tj. § 2f liniového zákona.*“ (publikovaná 4. právní věta nálezu a srov. bod 107 nálezu).

Podle mého názoru je vypořádání argumentace navrhovatelky v této části Ústavním soudem zcela jasné a logické a nemělo by ani v odborných kruzích ani v právní praxi způsobovat větších problémů či potřebu obsáhlejší diskuse.

#### **4. Ústavnost § 1 odst. 1 liniového zákona ve slovech „při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“**

Pro úplnost nutno uvést, že se Ústavní soud zabýval v části IX.3 nálezu (v bodech 70 a 71) a také v bodě 160 nálezu ústavností uvedené části § 1 odst. 1 liniové-



ho zákona, přičemž dospěl k závěru, že „*napadená část ustanovení toliko obsahuje popis rozsahu právní úpravy, předmětu a nepřímo i účelu úpravy liniového zákona, přičemž z hlediska přezkumu jeho ústavní konformity sdílí osud se s ním spojenými přezkoumávanými ustanoveními liniového zákona, tj. v tomto případě především výsledek přezkumu ústavnosti § 2f, 4a a přílohy k liniovému zákonu. Současně je třeba je chápat v kontextu celého právního řádu (např. stavebního řízení, územního plánování, ochrany přírody a krajiny, správního řízení a zejména zákona o vyvlastnění)*“; protočz vzhledem k všemu výše uvedenému Ústavní soud v této části návrh rovněž zamítl.

### Závěr

Hlavním cílem předkládané analýzy bylo seznámit čtenáře s nosnými důvody a argumenty Ústavního soudu uvedenými v plenárním nálezu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.), zabývající se ústavností vybraných ustanovení liniového zákona, a to konkrétně § 1 odst. 1 ve slovech „*při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb*“, § 2f, § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy liniového zákona, přičemž ty (podle mého názoru) nejkontroverznější z nich (tj. posouzení obecnosti vs. konkrétnosti napadené právní úpravy – zejména přílohy k liniovému zákonu, a otázku nedostatečné ochrany obydlí vyvlastňovaných prostřednictvím odkladného účinku žaloby, resp. vydáním předběžného opatření) jsem si dovolil dále podrobněji okomentovat a nastínit možnou argumentaci polemizující s názorem většiny pléna Ústavního soudu. V této souvislosti není bez zajímavosti, že návrh původního soudce zpravodaje Davida Uhlíře nezískal v plénu Ústavního soudu potřebnou většinu hlasů, proto byl novým soudcem zpravodajem určen Jan Filip. Nicméně vzhledem k faktu, že proti nálezu žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko (disent), lze předpokládat, že výsledná podoba nálezu měla v plénu širokou podporu a nevyvolala potřebu sepsání podrobnější protiargumentace. V podobnostech nezbývá než odkázat na příslušné části této analýzy a závěry tam uvedené.

Jako nosné pilíře nálezu Ústavního soudu vnímám především dvě skutečnosti. Jednak fakt, že Ústavní soud zůstal při posuzování této věci značně zdrženlivý a „odolal pokušení“ hodnotit jednotlivé záměry uvedené v příloze liniového zákona, když přesvědčivě konstatoval, že výběr takovýchto záměrů je jednoznačnou úlohou zákonodárce a je „*nepřijatelná představa, že Ústavní soud bude nejen hodnotit (ale i vybírat) jednotlivé stavby a posuzovat účelnost či vhodnost jejich zařazení do přílohy liniového zákona.*“ (bod 158 nálezu). Za druhé je pak z celého nálezu patrný velký důraz, který Ústavní soud klade, na soudní kontrolu vyvlastňovacích řízení, přičemž právě v této soudní kontrole (nikoliv ve vyvlastňovacím řízení jako takovém) spatřuje garanci ústavně zaručených práv vyvlastňovaných, a to včet-

ně nemeritorního rozhodování (viz část věnující se odkladnému účinku žaloby, resp. nařízení předběžného opatření). Jak totiž zdůraznil např. v bodě 108 nálezu „Tyto hraniční situace však při zohlednění jedinečných skutkových okolností každého případu posoudí a rozhodnou obecné soudy a blíže přitom vyloží použitou právní úpravu.“ Uvedenou zdrženlivost lze podle mého názoru jen kvitovat a s klíčovými závěry Ústavního soudu pak vyjadřuji svůj souhlas.

**O autorovi:**

*JUDr. Dominik Židek, Ph.D. je odborným asistentem na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistentem soudce Ústavního soudu prof. JUDr. Jana Filipa, CSc.*

**Klíčová slova:** liniový zákon; infrastruktura; Ústavní soud; ústavnost; test proporcionality; odkladný účinek; obecnost zákona; vlastnické právo; ochrana obydlí

**Abstrakt**

Předkládaný text je analýzou nosných důvodů a argumentace Ústavního soudu uvedenými v plenárním nálezu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (č. 114/2022 Sb.), zabývajícím se ústavností vybraných ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Klíčové a nejkontroverznější závěry Ústavního soudu (tj. posouzení obecnosti vs. konkrétnosti napadené právní úpravy – zejména přílohy k liniovému zákonu, a otázka nedostatečné ochrany obydlí vyvlastňovaných prostřednictvím odkladného účinku žaloby, resp. vydáním předběžného opatření) je blíže okomentována a je nastíněna možná argumentace polemizující s názorem většiny pléna Ústavního soudu.

**Abstract****CONSTITUTIONALITY OF THE ACT ON FAST-TRACKING  
THE CONSTRUCTION OF TRANSPORTATION, WATER  
AND ENERGY INFRASTRUCTURE AND E-COMMUNICATION  
INFRASTRUCTURE – ANALYSIS OF THE RULING  
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF 22 MARCH 2022,  
PL. ÚS 39/18 (114/2022 COLL.)**

The text is an analysis of the main reasons and argumentation of the Constitutional Court set out in the plenary ruling of 22 March 2022, Pl. 39/18 (114/2022 Coll.), dealing with the constitutionality of selected provisions of Act No. 416/2009 Coll., on Fast-tracking the Construction of Transportation, Water and Energy Infrastructure and E-communication Infrastructure, as amended. The key and most controversial conclusions of the Constitutional Court (i.e. the assessment of the generality vs the specificity of the contested legislation – in particular the annexe to the Act, and the issue of insufficient protection of dwellings expropriated through the suspensive effect of the action or the issuance of a provisional measure) are commented in more detail, and possible arguments controversial to the opinion of the majority of the plenary of the Constitutional Court are outlined.

**Keywords:** Act on Fast-tracking the Construction of Transportation, Water and Energy Infrastructure and E-communication Infrastructure; infrastructure; Constitutional Court; constitutionality; proportionality test; suspensive effect; the generality of the law; property right; protection of dwellings



**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA****ZPRÁVA Z 23. ROČNÍKU ČESKO-POLSKO-SLOVENSKÉ  
KONFERENCE Z OBLASTI PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ***JUDr. Jakub Kanický*

Ve dnech 7. až 9. září 2022 se uskutečnil již 23. ročník tradiční česko-polsko-slovenské konference z oblasti práva životního prostředí. Tato každoročně konaná konference je významnou platformou pro pravidelné setkávání předních odborníků na právo životního prostředí zejména z Česka, Polska a Slovenska. Účastníkům skýtá příležitost pro výměnu cenných vědeckých poznatků, názorů a zkušeností a umožňuje jim diskutovat nad aktuálními problémy ve všech oblastech práva životního prostředí, jakož i nad jejich možnými řešeními v rovině *de lege lata* i *de lege ferenda*. Díky mezinárodní účasti vědců z různých států mohou účastníci konference získat nový náhled na probíraná témata. Konference se v nezanedbatelné míře účastní rovněž mladí vědci a doktorandi, jakož i další významní hosté i z mimoprávních oborů, díky čemuž prezentované příspěvky obvykle podávají velmi komplexní vhled do řešené problematiky.

Letošní ročník konference organizovala katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy ve spolupráci s Českou společností pro právo životního prostředí. Právě v prostorech Právnické fakulty také účastníci prezentovali své příspěvky a diskutovali nad probíranými tématy. Díky absenci protiepidemických opatření se letošní ročník konference mohl na rozdíl od předcházejícího ročníku konat prezenční formou, která je jistě z hlediska diskuse, jakož i navazování užitečných kontaktů pro účastníky výrazně přínosnější. Konferenčními jazyky byla čeština, polština, slovenština a angličtina. Účastníci tak mohli své příspěvky prezentovat ve svých rodných jazycích, a to i díky simultánnímu tlumočení prof. Damohorského, prof. Radeckého a doc. Stejskala.

Konference byla rozdělena do dvou tematických bloků. Prvním tematickým blokem byla ochrana světového kulturního a přírodního dědictví. Garantem tohoto bloku byl prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., vedoucí katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Druhým tematickým blokem pak byla ochrana biologické rozmanitosti. Garantkou tohoto bloku byla JUDr. Karolina Žáková, Ph.D., odborná asistentka na téže katedře.

Uvedená dvě témata nebyla pro letošní ročník konference vybrána náhodou. Organizátoři konference jimi chtěli připomenout 50. výročí od přijetí Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (přijata 16. listopadu 1972

v Paříži) a 30. výročí od přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti (přijata 5. června 1992 v Rio de Janeiro). Obě uvedené úmluvy lze bezpochyby řadit mezi jedny z nejvýznamnějších globálních mezinárodních smluv v oblasti práva životního prostředí. O významu těchto úmluv svědčí nejen jejich téměř univerzální platnost (jejich smluvními stranami jsou až na výjimky prakticky všechny státy světa), ale především to, že se skutečně staly významným a nedocenitelným impulsem pro přijetí a realizaci nejrůznějších opatření a programů, díky kterým se podařilo dosáhnout alespoň určité úrovně ochrany jak světového kulturního a přírodního dědictví, tj. těch nejunikátnějších kulturních a přírodních objektů ve světě (ve smyslu stanovených kritérií), tak také určité úrovně ochrany biologické rozmanitosti vůbec. Je třeba přiznat, že současný stav ochrany kulturních památek a přírody není ani zdaleka dostačující. V současnosti dochází z mnoha různých (zejména antropogenních) příčin k alarmujícímu úbytku biodiverzity. Stejně tak např. v důsledku válečných konfliktů dochází k nevratnému poškození chráněného kulturního a přírodního dědictví. Lze se však důvodně domnívat, že nebytí předmětných dvou mezinárodních úmluv, stav ochrany světového kulturního a přírodního dědictví a biodiverzity by byl výrazně horší.

První den konference úvodním slovem zahájili prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D., děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy, společně s prof. JUDr. Milanem Damohorským, DrSc., který rovněž první den konference moderoval.

První konferenční příspěvek s názvem „Česká republika a ochrana světového kulturního dědictví“ přednesla Ing. arch. Věra Kučová z generálního ředitelství Národního památkového ústavu, která široce referovala o ochraně světového kulturního dědictví v České republice. Díky svému profesnímu působení poskytla účastníkům unikátní vhled do problematiky památkové ochrany v mnoha jejích aspektech. Dalším referujícím byl prof. Damohorský, který ve svém příspěvku „Od světového kulturního a přírodního dědictví ke společné paměti lidstva“ argumentoval potřebu ochrany také těch památek, které představují společnou paměť lidstva, byť jsou spojeny s negativními historickými událostmi (např. koncentrační tábory). Poslední příspěvek prvního dne konference s názvem „Pozemkové úpravy ako nástroj ochrany biodiverzity v podmienkach Slovenskej republiky“ pak společně přednesli JUDr. Matúš Michalovič, Ph.D., a JUDr. Ludovit Máčaj, Ph.D., z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Díky jejich příspěvku účastníci získali základní přehled o právní úpravě pozemkových úprav na Slovensku, kterou následně mohli srovnávat s částečně podobnou, avšak současně v mnoha institutech odlišnou právní úpravou v České republice.

Po přednesu všech referátů prvního dne konference měli účastníci možnost navštívit a svézt se na čerstvě zrekonstruovaném koňském historickém kolotoči v Praze 7 na Letné jako příkladu ochrany významného kulturního dědic-

tví v praxi. Kolotoč byl poprvé uveden do provozu již v roce 1892, tehdy ještě na Vinohradech. Teprve o dva roky později byl přesunut na Letnou, kde se nachází až dodnes. V roce 2004 musel být provoz kolotoče pro jeho špatný stav přerušeno. Kolotoč tehdy koupilo Národní technické muzeum, které se následně zasloužilo o jeho mimořádně zdařilou a historicky věrnou rekonstrukci, díky které mohl být tento významný kulturní objekt v roce 2022 znovu uveden do provozu. V současnosti se tak jedná o jeden z nejstarších funkčních kolotočů v Evropě. Kolotoč čítá celkem 19 koní, kteří byli v rámci restaurace potaženi pravou koňskou kůží dovezenu z Francie. Historickou hodnotu kolotoče dokresluje hudba orchestrionu, která hraje při každé jízdě. Návštěva historického kolotoče se uskutečnila díky laskavosti generálního ředitele Národního technického muzea Mgr. Karla Ksandra.

Dopolední blok druhého dne konference otevřel prof. Damohorský vzpomínkami na všech 22 předešlých ročníků konference. Prof. Damohorský nostalgicky vyprávěl, jak se zrodil nápad konference tohoto formátu, kde všude se jednotlivé ročníky konference konaly, jaká unikátní místa účastníci mohli navštívit, zástupci kterých států měli v průběhu let nejvyšší účast či kteří z profesorů se zúčastnili téměř všech ročníků. Povídání prof. Damohorského bylo doplněno mnoha fotografiemi.

Následně mohla pokračovat samotná prezentace odborných příspěvků. Dopolední blok moderoval Prof. Dr. Wojciech Radecki. V rámci tohoto bloku se účastníci mohli ve dvou příspěvcích seznámit se základními (obecnějšími) rysy právní úpravy ochrany světového kulturního a přírodního dědictví v Polsku a na Slovensku. Polské právní úpravě se věnovala Prof. Dr. Monika Anna Król z Univerzity v Lodži ve svém referátu s názvem „*Historical Parks as a legal protection form of natural and cultural heritage in Poland*“, rozebírajícím různé formy ochrany přírodního a kulturního dědictví v Polsku s důrazem na historické parky. Slovenský přístup k ochraně pak prezentoval JUDr. Martin Dufala, Ph.D., z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě v příspěvku „*Ochrana svetového kulturného a prírodného dedičstva v Slovenskej republike z právneho pohľadu*“. Další referující dopoledního bloku se pak problematikou ochrany světového kulturního a přírodního dědictví zabývali ve specifických kontextech. Prof. Dr. Zbigniew Bukowski z Univerzity Kazimíra Velkého v Bydhošti pojednal o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví ve vazbě na princip trvalé udržitelného rozvoje ve svém příspěvku s názvem „*Ochrona swiatowego dziedzictwa kulturnego i naturalnego z punktu widzenia koncepcji zrownowazonego rozwoju*“. Jiný unikátní pohled na danou problematiku podal Dr. Leszek Karski z Univerzity kardinála Vyšinského ve Varšavě, který se ve svém referátu „*Klima jako lidské dědictví*“ zabýval ochranou světového kulturního a přírodního dědictví prizmatem ochrany klimatického systému Země. Na to, že ochrana kulturních a přírodních památek se mnohdy mohou doplňovat, suplovat či překrývat,

upozornil Prof. Dr. Bartosz Rakoczy z Univerzity Mikuláše Koperníka v Toruni v příspěvku nazvaném „*Ochrona elementów przyrodniczych w reżimie ochrony zasobów w prawie polskim*“.

Odpolední blok druhého dne konference, jehož moderování se ujal dr. Dufala, byl již plně věnován ochraně biologické rozmanitosti a přírodních zdrojů. O aktuálním stavu a problémech slovenské právní úpravy ochrany biodiverzity pojednal doc. JUDr. Michal Maslen, Ph.D., z Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě v příspěvku nazvaném „*Ochrona biodiverzity v slovenskom právnom poriadku*“. Naléhavé a v mezinárodním společenství velmi problematické otázky ochrany mořské biodiverzity prostřednictvím institutu chráněných mořských oblastí se zasvěceně věnovala JUDr. Karolina Žáková, Ph.D. ve svém referátu s názvem „*Ochrona mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce prostřednictvím chráněných mořských oblastí*“. Prof. Dr. Alexander Lipinski z Univerzity humanitních a přírodních věd im. Jana Długosze v Čenstochové se také zabýval mezinárodněprávní ochranou biodiverzity, a to specificky v kontextu Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat ve vazbě na polské vnitrostátní právo v příspěvku nesoucím název „*Konwencja Karpacka i jej miejsce w prawie polskim*“. Srovnání polské a české právní úpravy nerostů prezentoval Mgr. Filip Nawrot, doktorand ze Slezské univerzity v Katovicích v referátu „*Legal status of minerals in Czech and Polish law*“. Unikátní byla prezentace „*Obnova přírody a krajiny v katastrálním území Vinaře*“ JUDr. Jany Sehnalové, doktorandky z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, která referovala o vlastních pozitivních i negativních zkušenostech s vytvářením k přírodě šetrné honitby za účelem obnovy krajiny v katastrálním území Vinaře.

V závěru druhého dne konference se konala návštěva Botanické zahrady Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy. Tato botanická zahrada slouží nejen pracovníkům a studentům Univerzity Karlovy, nýbrž i dalším zájemcům o botaniku a rostliny, jakož i široké veřejnosti třeba jen za účelem odpočinku od ruchu velkoměsta. Zahrada na rozloze 3,5 ha skýtá návštěvníkům rozmanité expozice jak venkovní, tak skleníkové. Účastníci konference měli možnost v rámci komentované prohlídky navštívit obě expozice. Během prohlídky, kterou vedl ředitel této botanické zahrady Ing. Ladislav Pavlata, se účastníci dozvěděli o současném stavu a formách ochrany biodiverzity rostlin v praxi. Účastníci rovněž diskutovali nad potřebou zavedení právní úpravy provozu biologických zahrad v České republice a nad možnými podobami takové právní úpravy.

Moderování třetího a zároveň posledního dne konference, který byl rovněž věnován ochraně biodiverzity, se zhostila dr. Žáková. Tento den konference otevřel Prof. Dr. Adam Habuda z Akademie věd Polské republiky ve Vratislavi obecnějšími úvahami o genezi, vývoji a perspektivách právní ochrany biologické

rozmanitosti v referátu „*Prawo do bioróżnorodności. Geneza, rozwój, perspektywy*“. Následovaly dva příspěvky věnované otázkám deliktivní odpovědnosti, jejím formám, vývoji a uplatňování v praxi. Zaprvé se jednalo o příspěvek JUDr. BcA. Terezy Fabšíkové, Ph.D., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, přičemž tématem jejího příspěvku byl „*Význam deliktivní odpovědnosti v ochraně přírodního dědictví a biodiverzity*“. Polský přístup a zkušenosti pak prezentoval Prof. Dr. Wojciech Radecki v referátu nazvaném „*Proměny polského trestního práva životního prostředí*“. V oblasti ochrany biodiverzity poměrně opomíjenému tématu ekonomických nástrojů se věnoval JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, a to v příspěvku s názvem „*Právní aspekty ekonomických nástrojů ochrany biodiverzity*“. S aktuálními právními problémy využívání geotermální energie pak účastníky seznámil Mgr. Wojciech Iskra ze Slezské univerzity v Katovicích v referátu na téma „*Legal regime and forms of support for the use of geothermal energy in Poland – as a way to increase the use of renewable energy in the energy mix*“.

Poslední den konference uzavřel prof. Damohorský úvahami „*O významu rozmanitosti pro přírodu a společnost*“. Zároveň všem aktivním účastníkům i diskutujícím poděkoval za mimořádně rozmanité a kvalitní příspěvky a účast v plodných debatách.

Stejně jako předešlé ročníky přispěl i letošní ročník česko-polsko-slovenské konference z oblasti práva životního prostředí významně k rozvoji stávajícího vědeckého poznání, tentokrát v otázkách ochrany biodiverzity a ochrany světového kulturního a přírodního dědictví. Účastníci v rámci konference prezentovali zajímavé právní i věcné poznatky, podepřené důkladným vědeckým badáním, jakož i vlastními praktickými zkušenostmi.

Nejen ty, kteří se konference nemohli zúčastnit, jistě potěší, že v nejbližších měsících budou všechny písemné příspěvky účastníků vydány formou obsáhlého konferenčního sborníku, kde budou diskutovaná témata analyzována v ještě větším detailu. Zároveň dodejme, že letošní ročník konference jistě nebyl posledním. Všichni zájemci tak budou mít mnoho dalších příležitostí setkat se s kolegy z oboru v následujících letech, ať už v Česku, v Polsku či na Slovensku.

#### **O autorovi:**

*JUDr. Jakub Kanický je asistentem a doktorandem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.*



**Abstract****THE 23RD TRADITIONAL CZECH-POLISH-SLOVAK  
CONFERENCE IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL LAW**

The 23rd traditional Czech-Polish-Slovak conference in the field of environmental law took place on October 7 to 9, 2022. On the occasion of the 50th anniversary of the adoption of the Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972) and the 30th anniversary of the adoption of the Convention on Biological Diversity (1992), the topics of this year's conference were the protection of the world cultural and natural heritage and the protection of biodiversity. The conference was attended by professors, associate professors and other experts and doctoral students from many universities from Czechia, Poland and Slovakia, as well as representatives of other professional institutions. In their presentations, they dealt with various aspects of these issues at the international, European and national level. They also pointed out how close the protection of natural and cultural monuments often is to each other.

**Key words:** environmental law, World Cultural and Natural Heritage, protection of biodiversity, conference



**OLOMOUCKÉ PRÁVNICKÉ DNY 2022  
A REKODIFIKACE STAVEBNÍHO PRÁVA V ČESKU***Mgr. Jan Hak*

Ve dnech 9. a 10. června 2022 se na půdě olomoucké Právnické fakulty vrátila nejprestižnější konference, kterou tato instituce byla zvyklá každoročně pořádat, totiž Olomoucké právní dny. Umožnil to útlum již dva roky trvajících globálních pandemií covidu-19. Letošní ročník konference byl zároveň jubilejním 25. Po úvodním slovu děkana doc. Stehlíka a plenární sekci zaměřené na oblast teorie práva se jednotliví účastníci přesunuli do svých sektorově zaměřených sekcí, aby si ve dvou dnech vyslechli množství aktuálních příspěvků, o kterých následně vedli cílé diskuse. Debata se střídavě přesouvala i do předsálí auly, kde mnozí využili také možnosti si po dlouhé době jen tak promluvit s kolegy a známými.

Tamější Katedra správního práva a finančního práva letos připravila a organizovala hned dvě sekce. Sekci *Dokazování ve správním řízení a v daňovém řízení* si vzala na starosti již zavedená výrazná jména českého správního práva, prof. Sládeček a doc. Frumarová. Snad ještě větší pozornost ale budila provokativně nazvaná sekce *Nový stavební zákon – přínos nebo promarněná příležitost?*, jejíž vedení se ujal vycházející guru českého stavebního práva, vrchní ministerský rada odboru Legislativně právního Ministerstva pro místní rozvoj dr. Aleš Mácha.

Jedná se bez nadsázky o téma, které hýbe soudobou českou společností, neboť podoba procesu výstavby v České republice se dotýká takřka všech z nás, od velkých developerů až po jednotlivé rodiny. Nový stavební zákon (dále také „NStavZ“) již sice byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 283/2021 Sb. dne 29. 7. 2021 (včetně doprovodné změnové legislativy s číslovkou 284), ovšem do nabytí účinnosti většiny jeho ustanovení ještě zbývá poměrně dost času<sup>1</sup> a v mezidobí dozná text právního předpisu některých změn, a to nikoli nevýznamných. Asi nejpravděpodobnější vývoj bude takový, že se do textu stavebního zákona promítne přinejmenším z větší části tzv. věcná (či někdy nazývaná také institucionální) novela, navracející se ke smíšenému modelu veřejné správy v oblasti povolování staveb.<sup>2</sup> V oblasti životního prostředí nelze opomenout návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí (aktuálněji zákon o jednotném environmentálním stanovisku),<sup>3</sup> který by měl změnit na řadě míst již platný změnový zákon č. 284/2021 Sb.

<sup>1</sup> Reálně se předpis pro většinu staveb využije až od 1. 7. 2024 – viz novelu č. 195/2022 Sb., účinnou od 1. 7. 2022.

<sup>2</sup> Aktualizovaný text novely předložený vládě v polovině července 2022 je dostupný v systému VeKLEP zde: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNGCKXWCM> (cit. 26. 7. 2022).

<sup>3</sup> Aktualizovaný text tohoto zákona předložený vládě v polovině července 2022 je dostupný v systému VeKLEP zde: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSCGCFPF28> (cit. 26. 7. 2022).

Není smyslem této krátké zprávy řešit hlavní novinky a potenciální problémy legislativního textu, ostatně v tomto ohledu toho již bylo<sup>4</sup>, je a nepochybně ještě bude publikováno dost a dost. Pojďme společně nahlédnout na jednotlivé řečníky této sekce a jejich příspěvky.

Sekce věnovaná stavebnímu právu probíhala v obou dvou dnech. Ve čtvrtek nejprve podnítl intenzivní debatu se svým příspěvkem věnovaným aktuálním novelám stavebního zákona (přesný název *Aktuální věcná novela stavebního zákona*) dr. Korbel, jeden z autorů prvního návrhu nového stavebního zákona, jenž kriticky hodnotil především nesystemovost částečného odložení účinnosti stavebního zákona k 1. 7. 2024, které se netýká vyhrazených staveb,<sup>5</sup> pro něž se počítá se zachováním státní stavební správy v podobě Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, což znamená, že se vedle sebe budou uplatňovat (minimálně) rok dva rozdílné procesní režimy. Připomněl, že státní stavební správa *de iure* existuje od 1. 1. 2022. Otázky podle něj vzbuzuje koncepce jednotného environmentálního stanoviska (JES), které může při špatném uchopení (bez fikce souhlasu, nad rámec podkladových aktů) znamenat opět prodloužení celého procesu realizace záměru. Aktuálně je jednotné environmentální stanovisko zamýšleno jako závazné stanovisko nahrazující většinu vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí podle zákona č. 284/2021 Sb. V mezidobí rovněž došlo v návrhu věcné novely k posunu, kdy nebude toto stanovisko vyloučeno z fikce souhlasu automaticky, nýbrž jen tehdy, bude-li na základě požadavku oznamovatele<sup>6</sup> v sobě kumulovat závazné stanovisko EIA či jiný výslovně specifikovaný správní úkon podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, transponující právo EU.<sup>7</sup> Dr. Korbel se podivil nad záměrem zrušit Pražské stavební předpisy v situaci, kdy velká města vykazují četná specifika. Praze, Brnu a Ostravě sice zůstává zachována dle § 333 odst. 2 NStavZ možnost vydávat nadále speciální nařízení stanovující podrobné požadavky na vymezení pozemků a požadavky na umístování staveb, nikoli ovšem již v zájmu jednotnosti a předvídatelnosti<sup>8</sup> na technické požadavky na stavby. Rovněž se pozastavoval nad některými body, které již byly v mezidobí vypuštěny (až příliš přísné řešení systémové podjatosti v ex § 37 odst. 2 NStavZ, vyjádření projektanta v ex § 194 NStavZ).

<sup>4</sup> Viz zejména na nový stavební zákon monotématicky zaměřený časopis *České právo životního prostředí* č. 4/2021 (62).

<sup>5</sup> Jedná se o stavby vymezené v příloze č. 3 NStavZ, příkladmo stavby dálnic (ve znění věcné novely i silnic I. třídy), drah, přenosové soustavy, velké výrobní elektrárny, ropovody či stavby na povrchu sloužící k těžbě.

<sup>6</sup> § 1 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

<sup>7</sup> Viz § 178 odst. 4 písm. b) NStavZ ve znění poslední verze věcné novely.

<sup>8</sup> Viz důvodovou zprávu k poslední verzi věcné novely NStavZ.

Dalším řečníkem byl dr. Svoboda, jehož průřezový příspěvek se týkal organizace stavebních úřadů v novém stavebním zákoně a jeho dvou předchůdcích (přesný název *Organizace stavebních úřadů ve starém, novém a nejnovějším stavebním zákoně*). Upozorňoval na význam koncepce souhlasu dotčených orgánů a v další části svého vystoupení se zabýval i tím, zda může vedoucí správního orgánu zasahovat svými pokyny do obsahu odborné činnosti pod ním stojících odborů, přičemž dle Svobody k tomu nemá odbornou způsobilost. Názory praxe na tuto otázku jsou nejednotné, podle jiných jde právě o projev řízení.

Následně zavedl Mgr. Polášek řeč na problematiku systémové podjatosti (přesný název *Zachování smíšeného modelu stavební správy – promarněná příležitost k účinnému řešení systémové podjatosti?*), kdy poukázal na nedostatečnost jejího legislativního podchycení v případě státu, rozdílně oproti územním samosprávným celkům (např. § 16 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Zhodnotil praxi navazující na přijetí § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který podle něj vyřešil extrémní případy, ovšem systémovou podjatost nevymýtil. Šířeji mohl zohlednit potřebu potírání tohoto fenoménu právě NStavZ. Řešením by dle Mgr. Poláška mohl být větší vliv samosprávy na podobu výsledných povolení, dr. Svoboda navíc nabídl možnost zapojení rozkladových komisí jako jakýchsi nezávislých tribunálů.

Mgr. Peringer ve své prezentaci na téma *Postavení obcí v rámci územního plánování v novém stavebním zákoně* akcentoval důležitost strategického plánování a potřebu intenzivnějšího vyjednávání s dotčenými orgány v zájmu efektivního a udržitelného řešení konfliktů zájmů v území.

Udržitelnost byla i ústředním bodem příspěvku dr. Snopkové, jež první den v této sekci uzavírala s příspěvkem *Příprava území na klimatickou změnu*. Poukazovala na nutnost urychlené přípravy území na klimatické změny, a to bez ohledu na účinnost nového stavebního zákona. Ve svém vystoupení přiblížila nejruznější adaptační strategie, obsažené např. v 1. aktualizaci Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu, Klimatickém paktu z Glasgow či nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody.

Druhý den běhu této sekce odstartoval JUDr. Zídek, jenž se věnoval rozboru závazných stanovisek orgánů státní památkové péče ve smyslu § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (přesný název *Závazné stanovisko orgánu památkové péče*). Poukázal v souvislosti s nimi na dnešní specifika jejich právní formy v závislosti na faktu, zda mají či nemají podkladovou povahu (závazné stanovisko vs. správní rozhodnutí), což je jev vyskytující se poměrně hojně i v právu

životního prostředí, a od toho se odvíjející možnosti soudního přezkumu. Doplnil i to, jak na ně bylo nahlíženo v minulosti. Dlužno dodat, že zákon č. 284/2021 Sb. v části mění zákon o státní památkové péči výslovně obě formy rozlišuje.

Dr. Škurek pečlivě analyzoval hlavní přínosy a negativa možného vzniku Nejvyššího stavebního úřadu (přesný název *Je důležité mít Nejvyšší stavební úřad?*), jak s ním počítá platné znění nového stavebního zákona před zapracováním věcné novely, aby nakonec dospěl k závěru, že metodického sjednocení činnosti stavebních úřadů a snížení rizika systémové podjatosti je možné dosáhnout i bez existence instituce. Dle jeho závěrů neodpovídá existence Nejvyššího stavebního úřadu nastavenému trendu decentralizace státní správy a jeho zřízení by přineslo nepřiměřené náklady, nepřispělo dostatečně k eliminaci korupčních rizik a problematické jsou rovněž otázky přechodu zaměstnanců do státní stavební správy.

V jednom z posledních příspěvků se dr. Vícha rozpovídal o tom, jak rekodifikace stavebního práva ovlivní činnost báňských úřadů (přesný název *Nový stavební zákon a horní právo*), kterým nezůstává zachována jejich působnost jiných stavebních úřadů. Poukázal na důležitý fakt, že orgány státní báňské správy nadále povolují důlní díla a důlní stavby pod povrchem,<sup>9</sup> zatímco stavby k dobývání ložisek, úložiště těžebního odpadu či stavby pro skladování výbušnin, stejně jako odkaliště budou povolovány stavebními úřady, z toho první tři jako vyhrazené stavby. Zdůraznil také připravovanou povinnost prověřovat možnost rekultivace území přírodě blízkou obnovou a zauvažoval, zda se bude jednotné environmentální stanovisko vydávat pro všechny těžební záměry, nebo jen pro ty podléhající procesu EIA. Pro ty ostatní bude nutnou podmínkou přinejmenším tehdy, budou-li záměrem ve smyslu § 4 NStavZ.<sup>10</sup>

Sekci zakončil Mgr. Pospíšil, který si položil otázku, v čí prospěch byl vlastně nový stavební zákon přijat (přesný název *Nový stavební zákon – Cui bono?*) a zrekapituloval některé kontroverzní momenty provázející jeho zrození.

### **Mgr. Jan Hak**

Katedra správního práva a finančního práva  
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

<sup>9</sup> Srov. § 23 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona, ve znění zákona č. 284/2021 Sb.

<sup>10</sup> Viz § 1 odst. 4 návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

**Abstract****OLOMOUC LAW DAYS 2022 AND THE RECODIFICATION OF CONSTRUCTION LAW IN THE CZECH REPUBLIC**

On 9 and 10 June 2022, the Olomoucké právnické dny conference returned to the Faculty of Law of Palacký University in Olomouc. This was made possible by the decline of the two-year-long global pandemic of covid-19.

The opening speech was given by the Dean of the Faculty of Law, Associate Professor Stehlík. This was followed by a plenary session focused on the field of legal theory. Afterwards, the conference participants moved to their sectoral sections to listen to a number of topical papers over two days, which were then discussed in lively discussions. The Department of Administrative Law and Financial Law prepared and organized two sessions this year, namely 1) Evidence in Administrative Proceedings and Tax Proceedings and 2) New Construction Law – a Benefit or a Missed Opportunity? The content of this article is a description of the individual contributions of this second section devoted to construction and environmental law.

**Key words:** Olomouc Law Days, construction law, new Czech construction act, environmental law



**◀ RECENZE A ANOTACE ▶**

**MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 160 s., ISBN 978-80-7552-855-1 (váz.), ISBN 978-80-7552-856-8 (e-pub), ISBN 978-80-7552-857-5 (mobi)**

Nakladatelství Wolters Kluwer ČR i nadále pokračuje ve vydávání odborných publikací z právních oborů, které mají přesah do práva životního prostředí. V roce 2022 zde byla vydána odborná monografie s názvem *Veřejné užívání a jeho předmět*, která komplexně pojednává o tomto opomíjeném právním institutu. Kniha zaplňuje bílé místo na mapě soudobé české právní vědy, která veřejnému užívání nevěnuje takovou pozornost, jakou by si zasloužilo. Komplexní pojednání o tomto institutu v současné české odborné literatuře dosud chybělo.

Autorem této publikace je JUDr. Aleš Mácha, Ph.D., který působí jako odborný asistent na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a současně na legislativně-právním odboru Ministerstva pro místní rozvoj. Z textu je zjevné, že autor disponuje nejen kvalitními právně-teoretickými poznatky o problematice veřejného užívání, ale je dobře seznámen i s jeho praktickou aplikací a interpretací, včetně relevantní soudní judikatury (zejména ÚS, NS a NSS). Autor v textu zúročil svůj předchozí odborný zájem o nejrůznější právní aspekty spojené s veřejným užíváním. Navázal přitom na svoji předchozí publikační činnost, v rámci níž se tomuto institutu v posledních letech věnoval nejen v článcích publikovaných v různých odborných časopisech (např. Právní rozhledy, Správní právo nebo České právo životního prostředí), ale například i v monografii *Místní a účelové komunikace*.

Autor knihu originálním způsobem rozčlenil do pěti hlavních kapitol, které jsou dále členěny na podkapitoly. V první kapitole je představena obecná charakteristika veřejného užívání a jeho ústavní zakotvení. Autor analyzuje veřejné užívání z hlediska čl. 11 a čl. 14 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. Nicméně opomíjí čl. 35 odst. 3 Listiny, který vedle výslovně zmíněného čl. 11 odst. 3 představuje též ústavní oporu pro stanovení vnitřních omezení vlastnického práva. Z hlediska ústavního zakotvení veřejného užívání vybraných složek životního prostředí (voda, příroda, ovzduší, les) by pak dalším relevantním právem, které autor rovněž neuvádí, bylo nepochybně i právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny. Autor dále v první kapitole nazírá na veřejné užívání jako na omezení

vlastnického práva a snaží se nalézt odpověď, zda za toto omezení náleží náhrada. Při zodpovídání této otázky vhodně rozlišuje veřejné užívání jako sociální funkci vlastnictví (např. v souvislosti s užíváním lesa či krajiny), dobrovolné omezení vlastnického práva (např. v souvislosti s užíváním pozemních komunikací) a užívání veřejného prostranství.

Ve druhé kapitole se autor zabývá předmětem veřejného užívání a s využitím německé právní vědy vymezuje pojem veřejná věc a podmínky jejího vzniku. Přestože současná právní věda (konkrétně J. Staša v učebnici *Správní právo. Obecná část*) předmět veřejného užívání označuje jako materiální statek, autor poměrně logicky zdůvodňuje, proč používá pojem veřejná věc. V demonstrativním výčtu veřejných věcí podle české platné právní úpravy autor zmiňuje nejen povrchové a podzemní vody, ovzduší, les a volnou krajinu ve vlastnictví či nájmu právnických osob, obcí či státu, ale též pozemní komunikace, veřejné přístavy, veřejná prostranství, veřejná pohřebiště nebo muzea a galerie zřízené státem nebo územně samosprávným celkem. Pojem veřejná věc, který je předmětem veřejného užívání, autor správně odlišuje od pojmu veřejný statek, který je používán v soukromém právu (podle § 490 občanského zákoníku jde o věci sloužící obecnému užívání). Autor přitom poukazuje na to, že tyto pojmy se v praxi překrývají, avšak pojem veřejná věc je pojmem širším, neboť jsou jí i statky, které věcmi ve smyslu občanského zákoníku nejsou (např. ovzduší nebo rádiové spektrum) nebo nejsou vůbec předmětem vlastnictví (povrchové či podzemní vody podle § 3 odst. 1 vodního zákona). Autor se v této kapitole dále detailněji zabývá právní povahou veřejných věcí a jejich vlastnictvím. V této souvislosti zdůrazňuje nezbytnost rozlišovat mezi veřejným majetkem (vlastnictvím) a veřejnými věcmi, jejichž vlastníkem mohou být i osoby soukromého práva.

Ve třetí kapitole autor pojednává o vzniku veřejného užívání a veřejných věcí. S využitím německé právní vědy definuje tři základní předpoklady, resp. znaky, jejichž splnění je v českém právu třeba ke vzniku veřejné věci. Jedná se o veřejný účel, skutečné předání veřejnému účelu a právní akt propůjčující věci její veřejno-právní povahu. Detailněji se pak věnuje již jen poslednímu znaku, tzv. věnovacímu aktu a jeho druhům. Jistě by stálo za to, aby se se stejným rozsahem zaměřil i na zbývající dva znaky veřejného užívání. Zejména pojednání o veřejném účelu, k jehož naplnění musí veřejná věc sloužit nebo být určena, by nepochybně bylo tématem pro samostatnou monografii. Autor pak věnovací akty dělí do čtyř kategorií, a to na věnování prostřednictvím zákona (zmíněny jsou např. § 6 a 7 vodního zákona, § 19 zákona o pozemních komunikacích, § 44 zákona o civilním letectví nebo § 6 zákona o vnitrozemské plavbě), podzákoného právního předpisu (autor v této souvislosti zmiňuje obecně závazné vyhlášky obcí vydávané v samostatné působnosti, např. ke stanovení návštěvních řádů veřejných parků zřizovaných



obcí) nebo vnitřního předpisu (zmíněny jsou na tomto místě muzea, galerie nebo veřejná pohřebiště a jejich návštěvní či provozní řády), správního aktu a věnovacího aktu vlastníka. V případě věnování na základě správního aktu autor rozlišuje správní akty konstitutivní (jako příklad uvádí rozhodnutí o zařazení cesty do příslušné kategorie pozemních komunikací, s výjimkou účelových komunikací) a správní akty deklaratorní (jako jsou např. rozhodnutí v pochybnostech, zda určitý pozemek je lesním pozemkem podle § 3 odst. 3 lesního zákona nebo, zda se v daném případě jedná o povrchové a podzemní vody podle § 3 odst. 3 vodního zákona). V případě posledního druhu věnovacího aktu, tj. věnování vlastníkem, se autor podrobněji věnuje formě a obsahu tohoto věnování v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací a samostatně také v souvislosti se vznikem veřejných prostranství.

Stěžejní kapitolou je kapitola čtvrtá, v níž se autor zaměřuje na obsah veřejného užívání a jeho jednotlivé druhy (obecné, zvláštní, správní a institucionální). V rámci obecného užívání se autor detailně věnuje obecnému užívání pozemních komunikací (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), obecnému užívání vod (tj. obecnému nakládání s vodami podle § 6 a 7 vodního zákona), přístupem do krajiny (tj. volným průchodem přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce a právnických osob podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; veřejnému užívání zvláště chráněných částí přírody nebo jeskyní podle téhož zákona se autor samostatně nevěnuje), obecným užíváním lesa (§ 19 až 20 lesního zákona) a obecným užíváním ovzduší. Tytéž veřejné věci pak autor analyzuje z hlediska jejich zvláštního užívání. V rámci zvláštního užívání lesa autor uvádí oprávnění vlastníka udělit souhlas k některým činnostem stanoveným lesním zákonem. Opomíjí nicméně další typický a v současnosti i hojně judikovaný (např. rozsudky NSS č. j. 5 As 412/2020 - 64 nebo č. j. 2 As 112/2017 - 43) příklad zvláštního užívání lesa, kterým je zřizování a provozování obor (honiteb) na základě zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Vstup do obory lze omezit jako v případě jakékoli jiné honitby podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti na základě žádosti uživatele honitby.

Na rozdíl od v české právní vědě tradičního členění veřejného užívání na obecné (tj. užívání veřejných věcí neurčitým okruhem uživatelů přístupných bez omezení) a zvláštní (tj. každé užívání jiné než obecné) autor pojímá veřejné užívání v širším slova smyslu, tedy jako užívání všeobecně přístupných veřejných věcí neomezeným nebo relativně omezeným okruhem uživatelů v rámci norem veřejného práva. Vedle obecného a zvláštního užívání proto inovativně rozlišuje i užívání správní a institucionální. Správní užívání autor definuje jako užívání veřejných věcí potřebných pro výkon veřejné správy. Půjde podle něj o veřejné budovy (např. budovy obecních úřadů). Institucionální užívání představuje podle autora specifickou skupinu užívacích vztahů, které mají některé společné znaky

se správním i obecným užíváním. Jedná se o věci či zařízení ve vlastnictví subjektu veřejné správy, který určuje formou různých návštěvních či provozních řádů podmínky užívání věci. Příkladem autor v této souvislosti uvádí muzea a galerie, veřejná pohřebiště, zařízení a budovy škol a veřejných vysokých škol, tržnice a sportovní, kulturní či jiná zařízení zřizovaná kraji a obcemi. Institucionální užívání lze podle autora ztotožnit s komunálním užíváním. Autor v této souvislosti zmiňuje některé nemovité věci (zařízení), jako jsou např. tělocvičny, sportovní haly, hřiště, kulturní domy nebo plovárny. Postrádám zde však zmínku o veřejném užívání dopravních prostředků (movitých věcí) provozovaných obcemi v rámci městské hromadné dopravy (např. metro, autobusy, tramvaje, trolejbusy, lanovky, parníky, přívozy).

V poslední, páté kapitole autor pojednává o vztazích mezi vlastníkem veřejné věci a jejím uživatelem. Zabývá se otázkou, zda veřejné užívání může být subjektivním právem jednotlivce. Po obsírné analýze platné právní úpravy, dostupné odborné literatury a soudní judikatury dochází k závěru, že obecné užívání nelze považovat za subjektivní právo, neboť jednotlivci není přiznávána možnost domáhat se jeho ochrany na základě žádosti (u soudu či jiného orgánu veřejné moci) a není tedy naplněna třetí rovina subjektivního práva. Dále se v této kapitole zabývá ochranou veřejného užívání prostřednictvím správního dozoru, resp. kontroly, a to jak ve vztahu k uživateli, tak ve vztahu k vlastníkovi veřejné věci. Tuto kapitolu by bylo vhodné rozšířit i o další odpovědnostní aspekty vznikající v souvislosti s veřejným užíváním, jako například uvedením přestupků dle jednotlivých složkových zákonů na úseku ochrany životního prostředí (např. § 53 či 54 lesního zákona nebo § 116 a násl. vodního zákona), trestněprávní odpovědnosti nebo odpovědnosti za ekologickou újmu vznikající v souvislosti s veřejným užíváním vody, přírody či lesa. V poslední části páté kapitoly se autor zabývá soukromoprávními vztahy mezi uživateli a vlastníky veřejné věci.

Text je zpracován čtivě a bez větších gramatických chyb či překlepů. Pro účely dalšího vydání lze snad upozornit na chybný či zavádějící text poznámek pod čarou č. 405 a 406 na str. 109 nebo na překlep v odkazu na § 19 odst. 2 lesního zákona na str. 112 (správně se jedná o odstavec 3). Podstatnější však je, že textu lze vytknout jistou nevyváženost, autor se užívání některých veřejných věcí věnuje poměrně obsírně (zejména v kapitole první v souvislosti s užíváním veřejného prostranství a v kapitole čtvrté v souvislosti s obsahem a druhy užívání pozemních komunikací, lesů, vod, ovzduší a přístupu do krajiny), u některých veřejných věcí pouze stručně představuje obsah jejich užívání (např. vzdušný prostor v kapitole třetí), některé veřejné věci pouze zmiňuje, avšak dále o obsahu jejich veřejného užívání nepojednává (např. mořské pobřeží, radiové spektrum či energie) a některé věci a jejich užívání vůbec nezmiňuje a nezabývá se povahou jejich užívání (např. nemocnice a další zdravotnická zařízení zřízená státem nebo územně sa-

mosprávným celkem, veřejně přístupné nemovité kulturní památky vlastněné státem nebo územně samosprávným celkem, jeskyně nebo zdroje přírodní minerální vody a přírodní léčebné lázně). Monografii by též slušel nějaký zobecňující úvod (ten nahrazuje předmluva) a zejména závěr.

Obdobně jako u monografie pojednávající o vyvlastňování a vyvlastňovacím řízení, kterou vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v roce 2021 a jejíž recenze vyšla v č. 2/2021 (60), je třeba i v případě nyní recenzované monografie vyzdvihnout pionýrský počín jejího autora, který text zpracoval s přihlédnutím k nemnoha starším (zejména prvorepublikovým) i aktuálnějším odborným dílům zabývajícím se touto problematikou, a to nejen českým, ale i zahraničním (především německým). Zohlednil a kriticky reflektoval rovněž relevantní soudní judikaturu. Autor nabízí odpovědi na řadu teoretických i praktických právních otázek, které vznikají v souvislosti s veřejným užíváním, a na které nenabízí jednoznačná řešení nejen platná právní úprava, ale často i judikatura, doktrína či praktická komentářová literatura.

Publikace je určena všem, kteří mají zájem o fenomén veřejného užívání jako polozapomenutého institutu správního práva, který je však každodenní součástí našeho života. Pozornosti by představovaná kniha neměla utéct ani zájemcům o právo životního prostředí, k němuž má institut veřejného užívání velmi blízký vztah.

**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 monograph called „Public use and its subject“, which was published by Wolters Kluwer CR in 2022. The publication covers all major topics related to public use, which has so far been a relatively neglected legal institute. The publication focuses on legal aspects related to ownership and ownership in relation to public use. From the point of view of environmental law, the author deals in more detail with the public use of forests (according to Forest Act), water (according to Water Act), air (according to Air Protection Act), access to the landscape (according to Nature and Landscape Protection Act) and also the public use of roads (according to Act on Roads) and public spaces (according to Act on Municipalities).

**Key words:** Monograph – public use – public thing – water – landscape – forest – air



**↩ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ↪****Sbírka zákonů duben – červenec 2022****Částka 51**

**Nařízení vlády č. 102/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 53**

**Nařízení vlády č. 107/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 189/2018 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot, ve znění nařízení vlády č. 492/2020 Sb.

**Částka 54**

**Vyhláška č. 110/2022 Sb.**, o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů a kritérií udržitelnosti a úspory emisí skleníkových plynů pro biokapaliny a paliva z biomasy.

**Částka 57**

**Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022 zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 114/2022 Sb.**, sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ve věci návrhu na zrušení části § 1 odst. 1, § 2f a 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 61**

**Nařízení vlády č. 120/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 481/2012 Sb., o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

**Nařízení vlády č. 121/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 86/2011 Sb., o technických požadavcích na hračky, ve znění pozdějších předpisů.

**Vyhláška č. 122/2022 Sb.**, o stanovení činností, které může vykonávat lékař bez odborného dohledu po získání certifikátu o absolvování základního kmene radiologického.

**Částka 62**

**Vyhláška č. 123/2022 Sb.**, o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu vyhrazených elektrických zařízení při hornické činnosti, činnosti prováděné hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami.

**Vyhláška č. 124/2022 Sb.**, kterou se mění některé vyhlášky související s vyhláškou o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu vyhrazených elektrických zařízení při hornické činnosti, činnosti prováděné hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami.

**Částka 64**

**Zákon č. 132/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 68**

**Zákon č. 142/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon č. 143/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 382/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

**Nařízení vlády č. 145/2022 Sb.**, o stanovení vybraných nepůvodních druhů ryb, k jejichž vysazování v rybářském revíru se nevyžaduje povolení k záměrnému rozšíření nepůvodního druhu do krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny (nařízení vlády o vybraných nepůvodních druzích ryb).

**Částka 71**

**Nařízení vlády č. 152/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 187/2018 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu.

**Částka 73**

**Nařízení vlády č. 156/2022 Sb.**, o stanovení některých podmínek provádění mimořádné podpory na přizpůsobení pro producenty v zemědělských odvětvích v roce 2022.

**Částka 76**

**Vyhláška č. 164/2022 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 360/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 77**

**Vyhláška č. 166/2022 Sb.**, o vykazování energie z podporovaných zdrojů.

**Částka 80**

**Nářízení vlády č. 172/2022 Sb.**, o Chráněné krajinné oblasti Blanský les.

**Částka 81**

**Vyhláška č. 173/2022 Sb.**, o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Blanský les.

**Částka 83**

**Zákon č. 176/2022 Sb.**, kterým se mění 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, a zákon č. 382/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**Částka 87**

**Vyhláška č. 186/2022 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, a vyhláška č. 456/2021 Sb., o podrobnostech přenosu reprodukčního materiálu lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnostech o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa.

**Částka 88**

**Nářízení vlády č. 189/2022 Sb.**, o vymezení rozvoje podporovaných zdrojů energie.

**Částka 90**

**Zákon č. 195/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

**Zákon č. 197/2022 Sb.**, o zvláštních postupech v oblasti územního plánování a stavebního řádu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

**Částka 91**

**Nářízení vlády č. 201/2022 Sb.**, o stanovení výše prostředků státního rozpočtu určených pro poskytnutí finančních kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví,

u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, za rok 2021.

**Nařízení vlády č. 202/2022 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, ve znění nařízení vlády č. 40/2022 Sb.

#### **Částka 96**

**Vyhláška č. 213/2022 Sb.**, o ochraně vybraných druhů šelem a lidoopů při chovu.

### **Sbírka mezinárodních smluv duben – červenec 2022**

#### **Částka 12**

**Sdělení** Ministerstva zahraničních věcí č. 23/2022 Sb.m.s. o sjednání Dohody o ustavení Mezinárodní organizace pro révu vinnou a víno.

#### **List of the current Czech environmental legislation in 2022 in the Collection of Laws of the Czech Republic and the Collection of international treaties**

##### **Summary:**

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and judgements of the Constitutional Court in the Collection of laws and Collection of international agreements from April to July 2022. The source of data is a copy of the Collection of laws and the Collection of international treaties, which is published by the Ministry of the interior of the Czech Republic on the basis of section 12 of Act No. 309/1999 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended. See also <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>



**← 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 64 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](mailto: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](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

**II.**

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

**III.**

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

**IV.**

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

**V.**

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

**VI.**

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

**VII.**

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

**VIII.**

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

**IX.**

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

**X.**

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

### INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



## ☞ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☜

### Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

#### 1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

#### 2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

### 3. Průběh recenzního řízení<sup>1</sup>

- 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

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- 3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

#### **4. Redakční rada**

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

#### **5. Závěrečné ustanovení**

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

**RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS**

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the *Czech Environmental Law Review* – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.

