

3/2022 (65)

Ročník XXII

Montréal 



ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis

České společnosti
pro právo životního prostředí

nová

zelená

úsporám



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU

STAVÍTE NEBO
REKONSTRUUJETE

RŮDINNÝ
DŮM?

Řekněte si o dotaci až **50%**

Je to lehčí, než si myslíte

www.novazelenausporam.cz

Ministerstvo životního prostředí



STÁTNI FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY



Spolufinancováno
Evropskou unií

Máte starý KOTEL?

Požádejte si o kotlíkovou dotaci
a získáte až 95 % výdajů!

A co víc! Nyní nepotřebujete mít na kontě
desítky tisíc korun, stát vám je dá předem.
Cesta k dotaci je snadná.

www.kotlikydotace.cz

Ministerstvo životního prostředí



nová

zelená

úsporám



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU

CHYTEJTE DEŠŤOVOU VODU

**PROSPĚJETE
PŘÍRODĚ I SVÉ PENĚŽENCE**

Podporujeme využívání dešťové vody v rodinných i bytových domech. Pořídte si nádrž a využijte přírodní zdroj. **MY VÁM NA TO PŘÍSPĚJEME.** V programu Nová zelená úsporám nabízíme dotace na efektivní zachytávání a využití dešťové a odpadní vody. Zachycenou vodu lze použít na zalévání zahrady nebo jako vodu užitkovou.

Dotace až

50%

JAK TO MŮŽE VYPADAT?

K akumulaci dešťové vody lze použít novou nádrž, ideálně umístěnou pod zemí, nebo vyčištěnou podzemní jímku, například žumpu, která původně sloužila pro zachytávání odpadní vody či speciálně upravenou studni. V případě odpadní vody se dotace vztahuje na využití šedé vody, to znamená vody z umyvadel, van, sprch či dřezů i vyčištěné odpadní vody původně s obsahem fekálií např. vody z domovních čistíren odpadních vod.

KDO MŮŽE ŽÁDAT

Vlastníci stávajících rodinných a bytových domů i stavebníci nových domů.

JAK POŽÁDAT O DOTACI

Online přes webové stránky **www.novazelenausporam.cz**. Na webu najdete i potřebné dokumenty, návody a nejčastější dotazy. Žádat můžete před zahájením, v průběhu nebo po dokončení prací.

MÁTE DOTAZ?

Zelená linka **800 260 500** (po–pá 7³⁰–16⁰⁰), e-mail **info@sfz.pz**

www.novazelenausporam.cz

JAK VELKOU MŮŽETE ZÍSKAT DOTACI

Dešťová voda pro zálivku zahrady

(podporuje se pouze u stávajících rodinných domů) **až 55 000 Kč**

Dešťová voda využívaná pro splachování toalet i pro zálivku

až 65 000 Kč

Odpadní voda využívaná pro splachování i pro zálivku

až 60 000 Kč

Odpadní voda v kombinaci s dešťovou vodou (dvě nádrže)

až 105 000 Kč

Výsledná částka závisí na typu zvoleného systému a objemu nádrže.

PŘÍKLAD ÚSPĚŠNÉ REALIZACE



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

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 Rothrockl

(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)

Fotografie na obálce:

Ing. Michael Hošek a archiv COP 15 CBD

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

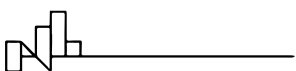
e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 65. čísla dne 30. 12. 2022.



Iceland
Liechtenstein
Norway

**Active
citizens fund**

Číslo bylo realizováno v rámci projektu
„Měníme klima v legislativě pro naše obce a města“
a financováno z programu **Active Citizens Fund.**

☛ **OBSAH Č. 3/2022 (65)** ☚

ÚVODNÍK	7
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
PŘEDSEDNICTVÍ ČR V RADĚ EU	12
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Předsednictví České republiky v Radě EU 2022 z pohledu ochrany životního prostředí a klimatu	12
<i>Michael Hošek</i>	
Globální rámec ochrany biodiversity do roku 2030	29
<i>Helena Straková</i>	
19. konference smluvních stran Úmluvy CITES	35
VĚDECKÁ TÉMATA	43
<i>Klára Djemel</i>	
Limity a omezení vlastnického práva v zájmu ochrany lesa. Komparativní pohled na principy omezení vlastnického práva v České republice a Spolkové republice Německo	43
<i>Dominik Beránek</i>	
Odpovědnost za ztrátu podzemní vody	67
<i>Rita Simon</i>	
Ambitious Air Quality Plans, Disappointing Reality	81
KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR	99
<i>Ondřej Vícha</i>	
Aktuální rozhodnutí Ústavního soudu (nejen) k místnímu poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace	99
RECENZE A ANOTACE	126
Komentář k zákonu o lesích	126

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY	132
Sbírka zákonů srpen – listopad 2022	132
Sbírka mezinárodních smluv srpen – prosinec 2022	134
INFORMACE O ČASOPISU	135
POKYNY PRO AUTORY	137
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	140

☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2022 (65) ☚

EDITORIAL	
<i>Vojtěch Stejskal</i>	7
CZECH PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL 2022	12
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
The Czech Presidency of the EU Council 2022 from the perspective of environmental and climate protection	12
<i>Michael Hošek</i>	
Global Biodiversity Framework 2030	29
<i>Helena Straková</i>	
19th Session of the Conference of Parties CITES, Panama City 2022	35
MAIN TOPICS	43
<i>Klára Djemel</i>	
Limits and restrictions on right to property for the purpose of forest protection	43
<i>Dominik Beránek</i>	
Special liability for groundwater loss	67
<i>Rita Simon</i>	
Ambitious Air Quality Plans, Disappointing Reality	81
COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC	99
<i>Ondřej Vícha</i>	
Current decisions of the Constitutional Court (not only) on the local fee for the evaluation of a building land for the possibility of its connection to sewer construction	99
REVIEWED PUBLICATIONS ON ENVIRONMENTAL LAW	126
A Commentary to Czech Forest Act	126

**NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION
IN COLLECTION OF LAW**

List of the new Czech environmental legislation and international treaties (August – November 2022) 132

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

Basic information 135

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 137

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 140

◀ ÚVODNÍK ▶

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

právě držíte v ruce třetí letošní číslo našeho časopisu. Rok 2022 je rokem, kdy Česká republika opět na půl roku předsedá Radě EU. Poprvé tomu bylo již v roce 2009. V rámci Rady EU je zastoupeno všech 27 členských států, které zde zejména vyjednávají a schvalují právní předpisy na úrovni sekundárního práva EU. Strukturálně je Rada členěna do deseti tematicky zaměřených oblastí, přičemž jednou z nich je Životní prostředí, ale patří mezi ně například i Zemědělství a rybolov, dále Doprava, telekomunikace a energetika či Zahraniční vztahy. Schází se na 3 různých úrovních (pracovní skupiny, Výbor stálých zástupců, Rada ministrů). Její zasedání zpravidla řídí zástupce členského státu, který aktuálně vykonává předsednictví v Radě EU. Členské státy vykonávající předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin, které jsou označovány jako „trojice“. Nyní se dostává ke slovu opět Česko, a to v druhé polovině roku 2022, kdy převzalo pomyslný štafetový kolík od Francie. Třetím je Švédsko, které přebírá předsednictví od Česka v lednu 2023. Společný program Francie, České republiky a Švédska byl schválen již 14. prosince 2021 Radou pro obecné záležitosti a je rozdělen do čtyř prioritních tematických oblastí:

- ochrana občanů a svobod;
- budování hospodářských základů;
- budování klimaticky neutrální, ekologické, spravedlivé a sociální Evropy;
- prosazování evropských zájmů a hodnot ve světě.¹

V realitě však musí předsednické země současné trojice samozřejmě reagovat na aktuální situaci, která nastala po 24. únoru 2022 v důsledku vojenské agrese Ruska vůči Ukrajině, či řešit energetickou krizi v Evropě.

Na stránkách našeho časopisu pravidelně mapujeme dění v rámci vývoje environmentální politiky. Proto jsme aktuálně zařadili příspěvky vztahující se k programovým prioritám, obsahu a výsledkům českého předsednictví. Navíc však přinášíme exkluzivní příspěvky dvou přímých účastníků dvou vrcholných summitů pořádaných v rámci předsednictví, kteří se aktivně podíleli na vyjednávání za předsednickou zemi EU, konkrétně jde o konferenci smluvních stran Úmluvy o biodiverzitě a konferenci smluvních stran Úmluvy CITES. V případě příspěvku z 19. konference smluvních stran Úmluvy CITES jde dokonce o autentický záznam den po dni aneb jak se vyjednává v rámci mezinárodních vztahů na vrcholné úrovni. Myslím, že jde

¹ <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/program-tria/>

o velmi poučné nahlédnutí do zákulisí mezinárodní konference. Čtenář se zde například dozví překvapivé souvislosti mezi houslovými nástroji a právní úpravou ochrany přírody, resp. jaké problémy to v praxi může vyvolat.

A o čem si můžete přečíst v aktuálním čísle našeho časopisu dále? Samozřejmě jsme zařadili naši hlavní rubriku „Vědecká témata“. Klára Djemel se ve svém příspěvku zabývá principy omezení vlastnických práv se zaměřením na ústavní úpravu v České republice a ve Spolkové republice Německo. Komparativní přístup umožňuje posoudit rozdíly v právní úpravě a v soudním výkladu této problematiky dvěma zeměmi, které jsou si blízké nejen geograficky, ale i svými právními řády. Toto téma je dále rozebíráno na konkrétních případech zákonné úpravy a judikatury v oblasti omezení vlastnického práva za účelem ochrany lesa. Důraz je kladen zejména na hledání hranic, kdy ústavnost takového omezení vyžaduje přiznání náhrady za omezení vlastnického práva.

Dominik Beránek se ve svém příspěvku zabývá institutem zvláštní odpovědnosti za ztrátu podzemní vody, který je upravený v § 29 odst. 2 zákona o vodách. Na pozadí historického přehledu autor rozebírá aplikační předpoklady § 29 odst. 2 vodního zákona, což odhaluje velmi nestandardní konstrukci odpovědnosti a omezenou praktickou použitelnost. Poukazuje ale i na to, že změny obecné právní úpravy, které do značné míry vedly k omezení použitelnosti zvláštní odpovědnosti podle § 29 odst. 2 vodního zákona, zároveň otevřely dveře uplatnění odpovědnosti za ztrátu podzemní vody podle obecných pravidel pro náhradu škody podle občanského zákoníku, což dříve nebylo možné.

Rita Simon se ve svém příspěvku zabývá problematikou ochrany ovzduší v rámci evropského práva. Podle Světové zdravotnické organizace (WHO) je znečištění ovzduší v současné době největším environmentálním rizikem pro veřejné zdraví, přestože většina členských států EU vykazuje hluboký nedostatek ambicí při provádění evropského práva a dodržování vlastních národních programů kvality ovzduší. Soudní dvůr EU již konstatoval, že 13 zemí nesplnilo své povinnosti podle směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Nicméně mezi členskými státy nejsou v tomto ohledu patrné žádné zásadní aktivity. Autorka uvádí, že nízká úroveň prosazování národních programů kvality ovzduší je způsobena na jedné straně nedostatkem silných a odrazujících sankcí za porušení na evropské úrovni a na druhé straně rozdělením politických kompetencí mezi konkurující si instituce na národní úrovni. Ve svém článku navrhuje – po analýze hlavních evropských a vnitrostátních nedostatků na základě české případové studie – legislativní změny, které se zdají být nezbytné k dosažení čistšího ovzduší pro Evropu.

Další, věřme, že zajímavé čtení naleznete opět i v pravidelných rubrikách, věnovaných nové odborné literatuře, či mapujících soudní judikaturu a novou legislativu. V komentované judikatuře Ústavního soudu se tentokrát zabýváme mimo jiné usnesením pléna Ústavního soudu ČR, který posuzoval kontroverzní *Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów*.

Přeji nám všem pevné zdraví.

Vojtěch Stejskal

EDITORIAL

Summary

Dear readers,

you are opening the 65th issue of our magazine (3/2022).

In the second half of this year, the Czech Republic assumed the Presidency of the Council of the EU. All 27 Member States are represented in the Council of the EU, which mainly negotiates and approves legislation at the level of secondary EU law. Structurally, the Council is divided into ten thematic areas, one of which is the Environment, but also includes for example Agriculture and Fisheries, Transport, Telecommunications and Energy, and Foreign Relations. The Member States holding the Presidency work closely together in groups of three. Under the current presidency, the presidencies are held by France, the Czech Republic and Sweden.

Vojtěch Stejskal looks at the role of the Council of the EU in the field of environmental protection and climate change, the programme of the Czech Presidency, the major issues that have been the subject of many negotiations, and concludes with a summary of the results of the Czech Presidency.

Michael Hošek was in Montreal as a member of the presidential team at the CBD COP15 meeting in the role of expert and negotiator. States Parties agreed on the CBD COP15 meeting a Global Biodiversity Framework (GBF). The aim of this paper is to provide information on the origins of the GBF and just a general overview of its goals and objectives. What is important is not only the final text, but also the approach of individual regions or states to its form during its creation. This will have a significant impact on the way it is implemented.

Helena Straková was in Panama City as a member of the presidential team at the CITES COP 19 meeting in the role of expert. The article describes in detail the course and results of the 19th Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (COP19 CITES), which took place between 14 and 25 November in the Central American capital of Panama City.

In another section of the journal, the authors present the results of their scientific research in the field of legal regulation of forest (Klára Djemel), water (Dominik Beránek) and air (Rita Simon) protection.

Further, hopefully interesting reading can be found again in the regular sections devoted to new literature, new legislative or in the section mapping court case law (the Constitutional Court of the Czech Republic).

Vojtěch Stejskal

Editor-in-Chief of the journal



☛ ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ V RADĚ EU ☛

PŘEDSEDNICTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY V RADĚ EU 2022 Z POHLEDU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A KLIMATU

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Úvodem

V druhé polovině letošního roku se Česká republika ujala předsednictví Rady EU. V rámci Rady EU je zastoupeno všech 27 členských států, které zde zejména vyjednávají a schvalují právní předpisy na úrovni sekundárního práva EU. Strukturálně je Rada členěna do deseti tematicky zaměřených oblastí, přičemž jednou z nich je Životní prostředí, ale patří mezi ně například i Zemědělství a rybolov, dále Doprava, telekomunikace a energetika či Zahraniční vztahy. Schází se na 3 různých úrovních (pracovní skupiny, Výbor stálých zástupců, Rada ministrů). Její zasedání zpravidla řídí zástupce členského státu, který aktuálně vykonává předsednictví v Radě EU.

Členské státy vykonávající předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin, které jsou označovány jako „trojice“. Trojice předsednictví vymezuje dlouhodobé cíle a připravuje společný program, ve kterém jsou stanovena témata a hlavní otázky, jimiž se bude Rada zabývat v průběhu 18měsíčního období. Na základě tohoto programu pak každá ze tří zemí připravuje vlastní podrobnější 6měsíční program.¹ Stávající trojici předsednictví tvoří v období leden 2022 až červen 2023 Francie, Česko a Švédsko. Česko předsedalo v období červenec až prosinec 2022.

Čím se zabývá EU (s přihlédnutím k agendě životního prostředí)?

Co se týče programu současného tria, klíčová je pro předsednické země nutnost reagovat na aktuální krizi způsobenou celosvětovou pandemií koronaviru skrze implementaci Plánu na podporu oživení Evropy, a to především investicemi do zelené a digitální transformace, oživením jednotného trhu, posílením odolnosti EU, její konkurenceschopnosti, konvergence (sblížování) a ochranou práv evropských občanů a hodnot EU. Společný program Francie, České republiky a Švédska byl schválen již 14. prosince 2021 Radou pro obecné záležitosti a je rozdělen do čtyř prioritních tematických oblastí:

¹ Tento systém byl zaveden Lisabonskou smlouvou v roce 2009.

- ochrana občanů a svobod;
- budování hospodářských základů;
- budování klimaticky neutrální, ekologické, spravedlivé a sociální Evropy;
- prosazování evropských zájmů a hodnot ve světě.²

V realitě však musí předsednické země současně trojice samozřejmě reagovat na aktuální situaci, která nastala po 24. únoru 2022 v důsledku vojenské agrese Ruska vůči Ukrajině, či řešit energetickou krizi v Evropě.

ČR zatím předsedala v Radě EU dvakrát, a to v letech 2009 a nyní, tedy v druhé polovině roku 2022 přebrala předsednictví po Francii. Od ledna 2023 pak štafetu přebere Švédsko. Program nadcházejícího švédského předsednictví v Radě Evropské unie pro období leden – červen 2023 si jasně stanovuje 4 základní priority: 1) Bezpečnost; 2) Konkurenceschopnost; 3) Ekologická a energetická transformace; 4) Demokratické hodnoty a právní stát. Švédské předsednictví bude prioritně usilovat o pokračující hospodářskou a vojenskou podporu Ukrajině, jakož i podporu na cestě Ukrajiny k EU. Svou pozornost bude věnovat evropské konkurenceschopnosti, snižování rizik kolísavých cen energií a reformě trhu s energiemi, ekologické transformaci a dodržování zásad právního státu.³

Výše bylo uvedeno, že členské státy se v rámci Rady EU schází se na třech různých úrovních (pracovní skupiny, Výbor stálých zástupců, Rada ministrů). Nejnižší úroveň jednání Rady EU jsou jednání **pracovních skupin**, kterých existuje více než 100 a účastní se jich experti z příslušných ministerstev a/nebo Stálého zastoupení ČR při EU. Na této úrovni probíhá podrobná, mnohdy technická diskuze o jednotlivých legislativních návrzích. Pro oblast životního prostředí jsou relevantní zejména tyto pracovní skupiny:

- **Pracovní skupina pro životní prostředí (J1)** – věnuje se obecným otázkám životního prostředí, zasedá nejčastěji ze všech pracovních skupin;
- **Pracovní skupina pro mezinárodní otázky životního prostředí (J2)** – zaměřuje se na přípravu pozic EU v rámci mezinárodních úmluv a organizací, schází se v 16 různých formacích dle projednávané agendy;
- **Ad hoc pracovní skupina pro Sociální klimatický fond (J3)** – byla zřízena za účelem projednávání návrhu nařízení o Sociálním klimatickém fondu;
- **Pracovní skupina pro Agendu pro udržitelný rozvoj 2030 (B24)** – na rozdíl od výše uvedených nespadá pod Radu pro životní prostředí, ale pod Radu pro obecné záležitosti.⁴

² <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/program-tria/>

³ <https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/presidency-council-eu/>

⁴ https://www.mzp.cz/cz/rada_eu

Výbor stálých zástupců (tzv. Coreper nebo také CRP) se schází každý týden a jeho primárním úkolem je příprava ministerských zasedání Rady. Je rozdělen na 2 části – Coreper II, kterého se účastní velvyslanci členských států EU, a Coreper I, kde zasedají zástupci těchto velvyslanců. Oblast životního prostředí spadá pod Coreper I.

Vrcholným orgánem je **Rada** ve složení ministrů členských států, která jediná může přijímat rozhodnutí. Při schvalování návrhů v rámci řádného legislativního postupu jsou tato rozhodnutí přijímána kvalifikovanou většinou, která je definována jako alespoň 55 % členských států, které současně reprezentují alespoň 65 % obyvatel EU. Naproti tomu při schvalování závěrů Rady je vyžadován jednomyslný souhlas všech členských států. Rada pro životní prostředí odpovídá za politiku EU v oblasti životního prostředí, včetně ochrany životního prostředí, obezřetného využívání zdrojů a ochrany lidského zdraví. Zabývá se rovněž mezinárodními environmentálními otázkami, zejména v oblasti změny klimatu. Rada pro životní prostředí je složena z ministrů odpovědných za tuto oblast. Evropskou komisi na zasedáních zastupuje komisař pro životní prostředí (v současné Komisi je jím pan Virginus Sinkievičius) a komisař pro opatření v oblasti změny klimatu (místopředseda Komise pan Frans Timmermans). Ročně se konají přibližně čtyři zasedání Rady pro životní prostředí.⁵

Program českého předsednictví

Česká republika se během svého předsednictví zaměří na pět úzce provázaných prioritních oblastí:⁶

1. Zvládnutí uprchlické krize a poválečná obnova Ukrajiny
2. Energetická bezpečnost
3. Posílení evropských obranných kapacit a bezpečnost kybernetického prostoru
4. Strategická odolnost evropské ekonomiky
5. Odolnost demokratických institucí

Ad 1) Zvládnutí uprchlické krize a poválečná obnova Ukrajiny

Patrně by priority České republiky vypadaly trochu jinak, nebýt vojenské agrese Ruska proti Ukrajině od konce února 2022. Evropská unie se postavila na stranu Ukrajiny a proto české předsednictví prosazuje úsilí EU uhájit suverenitu a teritoriální integritu Ukrajiny využitím všech nástrojů a programů, které EU nabízí, včetně posilování sankcí. Jelikož se jedná o válku přímo v Evropě, politická

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/configurations/env/>

⁶ Stěžejní obsah programu českého předsednictví převzat z <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/priority>

i vojenská podpora Ukrajiny ze strany EU je v bytostném zájmu zajištění bezpečnosti v Evropě.

Ruská agrese způsobila nejmasivnější uprchlickou krizi od 2. světové války. EU musí proto podniknout všechny kroky, které přispějí k tomu, aby co nejlépe zvládla bezprecedentní uprchlickou vlnu zejména žen a dětí z válkou postižené Ukrajiny.

Již nyní v závěru roku 2022 je vidět, že válka na Ukrajině hluboce zasáhla nejen do života lidí a způsobila obrovské materiální škody, škody na lidském zdraví i životech, ale rovněž tak na životním prostředí. Dalším důležitým úkolem českého předsednictví bude příprava na poválečnou obnovu Ukrajiny, přičemž se zaměří na obnovu kritické infrastruktury, zajištění základních služeb, posilování odolnosti a hospodářskou obnovu a stabilitu Ukrajiny. Zásadní bude intenzivní spolupráce EU s Ukrajinou a zajištění potřebných finančních zdrojů celého světového světa.

Ad 2) Energetická bezpečnost

Jak vyplývá z odůvodnění programu předsednictví Česka, Evropská unie nemůže být životně závislá na zemích, které přímo ohrožují její bezpečnost, a musí se proto zbavit závislosti na ruském plynu, ropě i uhlí. České předsednictví se zaměří na otázky energetické bezpečnosti EU a na urychlenou implementaci REPowerEU⁷, jehož významnou součástí je diverzifikace zdrojů včetně logistického zajištění, energetických úspor a zrychlení přechodu na nízkoemisní a obnovitelné zdroje energie. České předsednictví je připraveno pracovat na implementaci regulace zásob plynu, tedy naplnění zásobníků před nadcházející zimou, a podpoře dobrovolných společných nákupů, aby EU využila svou sílu podobně jako při nákupu vakcín proti Covid-19.

Důležitá je i dekarbonizace průmyslu EU a přechod od zemního plynu na vodík, což bude vyžadovat realizaci ambiciózního plánu rozvoje vodíkové infrastruktury, skladování a terminálů. Základ pro dekarbonizaci vytváří balíček opatření Fit for 55.⁸ České předsednictví se ovšem prioritně zaměří především na maximální reflexi hlavního krátkodobého cíle, tedy zbavení se závislosti na ruských fosilních palivech. České předsednictví se bude také věnovat energetické účinnosti (EED)⁹ a využívání energie z obnovitelných zdrojů.

⁷ <https://euroskop.cz/2022/05/29/repower.eu/>

⁸ Podrobně k balíčku opatření Fit for 55 viz *Karolina Žáková, Daniel Rufer. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně*, in *České právo životního prostředí*, č.3/2021 (61) s. 18 až 64.

⁹ Směrnice 2018/2022/EU, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (Energy Efficiency Directive – EED).

Zásadní je současně rozvoj energetické infrastruktury, což povede k posílení energetické odolnosti EU jako celku. V neposlední řadě se české předsednictví zaměří na roli jaderné energetiky v zajištění energetické bezpečnosti EU a plnění klimatických cílů EU.

V oblasti dopravy se předsednictví soustředí na snižování emisí, podporu dopravních módů šetrných k životnímu prostředí a na infrastrukturu pro alternativní paliva jako klíčového předpokladu pro rozvoj čisté mobility. Zároveň se zaměří na rozvoj transevropské dopravní sítě (TEN-T) s cílem usnadnit dopravní toky napříč členskými státy a současně podpořit dekarbonizaci dopravy.

České předsednictví se zároveň soustředí na implementaci vhodné kombinace nástrojů, které sníží negativní sociální a ekonomické dopady již dnes vysokých cen energií. Přechod směrem k uhlíkové neutralitě musí doprovázet efektivní sociální opatření, například v podobě podpory energetických úspor domácností, které dále nabývají na významu vzhledem k inflačním tlakům a rostoucím cenám energií.¹⁰

Ad 3) Posílení evropských obranných kapacit a bezpečnost kybernetického prostoru

Vzhledem k rostoucí globální nestabilitě se české předsednictví zaměří na zvyšování bezpečnosti a obranyschopnosti, a to především v partnerství s NATO. Specificky se soustředí na podporu implementace klíčových témat v rámci Strategického kompasu¹¹. Zásadní je rozvoj dlouhodobé spolupráce na strategických vojenských systémech. Kromě zajištění potřebných kapacit, včetně těch podpůrných stavicích na existujících technologiích, se české předsednictví zaměří na spolupráci a investice do snížení technologické závislosti, zejména vzhledem k novým disruptivním technologiím, a na zajištění odolnosti kritických hodnotových řetězců potřebných pro tyto technologie. Klíčové je také posilování souvisejících průmyslových kapacit v EU.

České předsednictví se zároveň bude věnovat kybernetickým hrozbám a geopolitickým souvislostem nových technologií (a vesmíru). Zvláštní pozornost bude české předsednictví věnovat kybernetické bezpečnosti unijních institucí, orgánů a agentur a kosmickému globálnímu zabezpečenému komunikačnímu systému EU.¹²

¹⁰ <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/priority>

¹¹ Evropská rada, s cílem dosáhnout silnějšího a odolnějšího obranného postavení EU, formálně přijala 21. března 2022 tzv. Strategický kompas (Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security). Jedná se o první společnou strategii a akční plán EU v oblasti bezpečnosti a obranné strategie EU, viz https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf a případně také viz <https://mocr.army.cz/eu/eu/pri/cl/strategicky-kompas--229543/>

¹² Blíže viz <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/priority>

Ad 4) Strategická odolnost evropské ekonomiky

Pandemie covid-19 a ruská agrese vůči Ukrajině vedly k inflačnímu šoku, zvýšené tržní nejistotě a odkryly křehkost globálních dodavatelských řetězců. Ruská invaze způsobila největší disruptci komoditních trhů za posledního půl století. EU musí zásadně snížit závislost na nepřátelských či nestabilních režimech. Řešením pro EU není snaha o úplnou soběstačnost. Pro posílení strategické odolnosti je nezbytná cílená podpora technologické konkurenceschopnosti založené na vlastních výrobních kapacitách spolu s prohloubením volného obchodu s demokratickými státy ve světě.

Od potravin, přes léčiva po polovodičové čipy je třeba detailně rozumět dodavatelským řetězcům a jejich zranitelnosti a následně posílit jejich odolnost. Pro evropské firmy musí být zabezpečena dostupnost strategických surovin a dílů. Zvláštní důraz bude kladen na bezpečnost dodavatelských řetězců informačních technologií. České předsednictví se mimo jiné soustředí na akceleraci postupu při uzavírání obchodních dohod s demokratickými státy a na prohloubení transatlantické spolupráce v rámci Rady EU-USA pro obchod a technologie (TTC)¹³ s akcentem na strategickou spolupráci včetně společných opatření pro odolnost dodavatelských řetězců.

Podstatné je také zrychlení digitalizace a automatizace evropského průmyslu, což umožní rozšířit konkurenceschopnou výrobu v EU zejména s důrazem na strategické sektory. Efektivnější oběhové hospodářství přispěje ke snížení potřeby dovozu primárních materiálů.

Zelená a digitální transformace se musí uskutečňovat tak, aby podporovala konvergenci směrem k nejnadvýšejším regionům. Současně je třeba podpořit rozvoj dovedností Evropanů potřebných pro jejich schopnost adaptovat se na měnící se podmínky, což je předpokladem globální konkurenceschopnosti Evropské unie. Ve všech těchto oblastech bude hrát zásadní roli podpora prostřednictvím investičních politik EU, zejména politiky soudržnosti.¹⁴

Ad 5) Odolnost demokratických institucí

Ruská agrese nám znovu naléhavě připomněla, že dlouhodobá prosperita a stabilita Evropy je založena na funkčních demokratických mechanismech. České předsednictví se proto zaměří na posilování odolnosti institucí, které mají zásadní vliv na udržování a rozvoj hodnot demokracie a právního státu v EU. Patří mezi

¹³ Rada pro obchod a technologie je klíčovým fórem pro prohloubení transatlantické spolupráce za účelem usnadnění obchodu a vypracování celosvětových norem v oblasti technologií a bezpečnosti. Viz též např. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/cs/news/eu-us-trade-and-technology-council-addresses-common-challenges-and-responds-global-crises>

¹⁴ Podrobněji viz <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/priority>

ně například transparentní financování politických stran, nezávislost masových sdělovacích prostředků a otevřený dialog s občany.

České předsednictví se kromě toho také soustředí na dodržování a posilování svobod a evropských hodnot v offline i online prostředí. Narovnávání podmínek pro evropské i mimoevropské firmy, zejména v oblasti dopadů na životní prostředí a klima a respektování lidských práv, vytvoří podmínky pro další rozvoj obchodní výměny na otevřených trzích. Spolu s dalšími demokratickými státy bude předsednictví pracovat na tom, aby v digitálním prostředí byly respektovány základní práva a svobody, a prosazovat, aby globální standardy stavěly na tzv. přístupu zaměřeném na člověka.

V mezinárodním kontextu bude předsednictví implementovat Evropský akční plán pro lidská práva a demokracii, pro což bude využívat relevantní nástroje včetně případných sankčních mechanismů. Bude posilovat kapacity na podporu občanské společnosti a nezávislých sdělovacích prostředků a také podporovat odolnost partnerských zemí proti kybernetickým a hybridním hrozbám.¹⁵

Priority českého předsednictví v Radě EU v oblasti životního prostředí

Priority českého předsednictví v oblasti životního prostředí se dělí do 4 skupin:

- Balíček opatření Fit for 55 v oblasti ochrany klimatu a energetické bezpečnosti (13 legislativních návrhů k dosažení klimatické neutrality v roce 2050)
- Adaptace na změnu klimatu, představující témata obnovy krajiny po lince půda – voda – lesy (vyjednávání návrhů právních předpisů EU deforestation law, EU Soil Strategy)
- Ochrana a obnova biodiverzity (návrh nařízení k zachování a obnově přírodního bohatství krajiny tzv. Nature restoration law)
- Oběhové hospodářství a snižování znečištění – cílem je zlepšení surovinné bezpečnosti a energetické nezávislosti EU, dalšími tématy je revize Ambient Air Quality Directives, nařízení o bateriích či světelné znečištění a snížení jeho negativního dopadu na lidské zdraví a biodiverzitu.¹⁶

Z pohledu životního prostředí¹⁷ bylo nejdůležitější prioritou českého předsednictví vyjednávání o legislativním balíčku „Fit for 55“. České předsednictví bez-

¹⁵ Blíže viz <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/cs/program/priority>

¹⁶ Blíže viz např. prezentace priorit ke stažení na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tiskova_konference_CZ_PRES/\\$FILE/Prezentace_TK_20220620.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tiskova_konference_CZ_PRES/$FILE/Prezentace_TK_20220620.pdf)

¹⁷ Srovnej blíže také tiskové zprávy Ministerstva životního prostředí https://www.mzp.cz/cz/news_20220515_Vlada_predstavila_zakladni_priority_ceskeho_predsednictvi_Evropske_unie nebo též https://www.mzp.cz/cz/news_20220711-Ministryne-Anna-Hubackova-predstavila-v-Evropskem-parlamentu-priority-ceskeho-predsednictvi

prostředně pokračovalo tam, kde skončila Francie, tedy v návaznosti na výsledky červnového zasedání Rady pro životní prostředí¹⁸.

Připomeňme, že koncem června 2022 schválila pod francouzským předsednictvím Rada pro životní prostředí v Lucemburku pět důležitých návrhů balíku Fit for 55 ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do 2030 a zároveň akcentující spravedlivý a sociálně vyvážený přechod k moderní ekonomice bez fosilních paliv.

První z pěti schválených oblastí je revize systému obchodování s emisemi (EU ETS), kde ČR spoluvjednala pojistku, že ceny povolenek nebudou raketově růst, jak se stávalo v posledních měsících a letech. Díky dohodě bude k dispozici mechanismus, který umožní reagovat na aktuální cenový vývoj a v případě potřeby vypustí na trh dodatečné povolenky.

Evropští ministři také schválili vznik samostatného systému obchodování s emisemi pro sektor bydlení a silniční dopravy, postupné rušení bezplatných povolenek pro letectví nebo změny ve zpoplatnění námořní dopravy. Balíček obsahuje také úpravu národních cílů pro snižování emisí v odvětvích nespádajících do EU ETS (ESR), v případě České republiky s cílovou hodnotou 26 % pro rok 2030 oproti roku 2005. Způsob naplnění tohoto cíle je na jednotlivých členských státech. Rada také schválila svojí pozici ke změnám v příspěvku sektoru využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF).

Důležitou součástí Fit for 55 jsou kompenzace, které zmírní dopady možného růstu cen energií, především na zranitelné domácnosti. Rada pro životní prostředí projednávala vznik **nového Sociálního klimatického fondu**.¹⁹ Ten se stane zásadním nástrojem, díky kterému mohou jednotlivé státy zmírnit dopady růstu cen v bydlení a dopravě zejména na nízkopříjmové domácnosti, které vydávají ze svého rozpočtu relativně více právě na energie. Díky fondu bude mít Česko k dispozici 35 mld. korun, které můžeme využít na investice a přímou podporu těm nejpotřebnějším.

Velmi složitá byla také debata o emisních standardech CO₂ pro nová osobní a lehká užitková vozidla. Vyjednaná kompromisní dohoda nad postupným odchodem od aut se spalovacími motory do roku 2035 obsahuje i požadavek na vyhodnocení dosažitelnosti cílů v roce 2026. To znamená, že Evropská komise se bude muset znovu podívat na to, zda jsou společné cíle splnitelné, a to i s ohledem na technologický pokrok a sociální dopady. Zároveň schválená dohoda otevírá možnost prodávat – jako alternativu k elektromobilům – i auta se spalovacím motorem, pokud v nich bude možné využívat klimaticky neutrální paliva.

¹⁸ Podrobně k závěrům Rady EU v oblasti životního prostředí ze zasedání z června 2022 viz <https://euroskop.cz/2022/07/10/zivotni-prostredi-v-cervnu-2022/>

¹⁹ Ten však na červnové Radě EU pod taktovkou francouzského předsednictví nakonec schválen nebyl a stal se tak úkolem pro české předsednictví.

Přijetí společné pozice k těmto pěti předpisům završuje proces tvorby pozice členských států k celému balíčku Fit for 55 a na českém předsednictví EU nyní bude hledat dohodu o konečné podobě předpisů s Evropským parlamentem. Na jednání Rady pro životní prostředí byla také schválena pozice členských států k návrhu nařízení proti odlesňování. Během českého předsednictví tak začne vyjednávání s Evropským parlamentem o kompromisním znění.²⁰

Pokud jde o **priority českého předsednictví, patří mezi ně vedle ochrany klimatu dále témata ochrana přírody, krajiny a biodiverzity**. Důležitým úkolem bude zejména najít společnou řeč mezi členskými státy, pokud jde o očekávaný legislativní návrh nařízení EU k cílům obnovy přírody (tzv. Nature restoration law).

Dne 22. června 2022 představila Komise EU balíček legislativních opatření na obnovu poškozených přírodních ekosystémů v Evropě do roku 2050 a snížení používání pesticidů o polovinu do roku 2030. K obnově poškozených přírodních ekosystémů byl zveřejněn návrh nařízení o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě²¹, který je součástí plnění strategie, kterou Evropská komise oznámila v prosinci 2019 v Evropské zelené dohodě (*European Green Deal*).²² Balíček kromě návrhu nařízení o obnově přírody obsahuje také návrh nařízení *Sustainable use of plant protection products*,²³ kterým se mj. nahrazuje Směrnice 2009/128/ES, o udržitelném používání pesticidů, přičemž jedním z hlavních cílů navrhovaného nařízení je snížení množství používaných pesticidů a rizik s tím spojených o 50 % do roku 2030. Zároveň má pomoci vybudovat udržitelné potravinové systémy v souladu s Evropskou zelenou dohodou a strategií Od zemědělce ke spotřebiteli (*A Farm to Fork Strategy*)²⁴ a zároveň přispět k ochraně biologické rozmanitosti, potravinové bezpečnosti a ochraně zdraví.

Právní rámec pro obnovu přírody v Evropě (někdy též nazývaný *Nature restoration law*) plní jeden z klíčových cílů Evropské zelené dohody (*European Green Deal*), tj. závazek definovaný ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030²⁵,

²⁰ https://www.mzp.cz/cz/news_20220629-1234-miliard-pro-ceske-domacnosti-a-prumysl-Ministri-EU-pro-zivotni-prostredi-schvalili-dulezite-soucasti-balicku-Fit-for-55

²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, Brussels, 22.6.2022.

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

²³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products, COM (2022) 305 final, Brussels, 22.6.2022.

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM (2020) 381 final.

²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives, 20.5.2020, COM (2020) 380 final.

aby šla Evropa příkladem v zastavení úbytku biologické rozmanitosti a v obnově přírody. Strategie stanoví závazek právně chránit minimálně 30 % pevniny, včetně vnitrozemských vod, a 30 % moří na území Unie, z čehož alespoň jedna třetina by měla být pod přísnou ochranou, včetně všech zbývajících primárních lesů a starých porostů. Jedná se o příspěvek EU k probíhajícím jednáním o celosvětovém rámci pro biologickou rozmanitost po roce 2020, který má být přijat na 15. COP Úmluvy o biologické rozmanitosti, jež se bude konat v Montrealu od 7. do 15. prosince 2022.²⁶ Nařízení zároveň odráží i závěry 26. COP Rámcové úmluvy o změně klimatu v Glasgow konané v listopadu 2021.

Z hlediska unijního práva, cílem návrhu je doplnit stávající politiku životního prostředí. Navrhované nařízení by mělo být rovněž podnětem pro lepší koordinaci a provádění právních předpisů, konkrétně má doplnit směrnici o ptácích²⁷ a směrnici o stanovištích²⁸ v rámci budování, ochrany a obnovy lokalit soustavy Natura 2000 a nařízení o invazních nepůvodních druzích²⁹. Dále má doplnit rámcovou směrnici o vodní politice³⁰ tím, že stanoví další požadavky na obnovu říčních ekosystémů a zajištění dobrého stavu záplavových území. Rovněž má doplnit rámcovou směrnici o strategii pro mořské prostředí³¹ o specifická opatření a podrobné cíle pro obnovu konkrétních mořských stanovišť. Návrh má též přímou vazbu k nové strategii EU³² v oblasti lesnictví do roku 2030 s opatřeními na obnovu, která zlepší biologickou rozmanitost a odolnost lesů, a to díky specifickým cílům a povinnostem pro lesní stanoviště.

Pokud jde o právní formu, právní rámec pro obnovu přírody v Evropě má být součástí sekundárního práva EU ve formě nařízení Rady a Evropského parlamentu. Komisi EU jde v případě právního rámce pro obnovu přírody jednoznačně o dosažení stejné úrovně ve všech členských státech EU, proto zvolila jakožto druh sekundárního právního předpisu nikoliv směrnici, nýbrž nařízení. Z hledis-

²⁶ Viz příspěvek Michaela Hoška v tomto čísle časopisu.

²⁷ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (OJ L 20, 26.1.2010, pp. 7–25).

²⁸ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206 of 22.7.1992, p. 7).

²⁹ Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species (OJ L 317, 4.11.2014, pp. 35–55).

³⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73).

³¹ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (OJ L 164, 25.6.2008, pp. 19–40).

³² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, New EU Forest Strategy for 2030, COM(2021) 572 final.

ka členských států nepůjde tedy o jeho transpozici, jako je tomu například u směrnice v oblasti ochrany soustavy Natura 2000, pravidla budou přímo vymahatelná z nařízení. Na rozdíl od směrnice nařízení neuvádí pouze cíl, kterého mají členské státy dosáhnout, ale také určují právní požadavky a způsoby, jak tohoto cíle dosáhnout. Přesto i zde bude určitá úprava (tzv. adaptace) vnitrostátních právních předpisů nutná, podobně jako tomu bylo nedávno i u adaptace nařízení EU týkající se prevence a regulace invazních nepůvodních druhů³³.

Dotážení schvalovacího procesu tohoto návrhu nařízení do definitivní podoby však bude úkolem až švédského předsednictví v Radě EU.³⁴

V oblasti **oběhového hospodářství** Česko usiluje o dokončení vyjednávání s Evropským parlamentem k nařízení o bateriích. Komplexní návrh pro celý životní cyklus baterií je ve finální fázi vyjednávání. Cílem návrhu nařízení je zlepšení surovinové bezpečnosti a energetické nezávislosti EU, snížení závislosti na dodávkách surovin z nestabilních regionů, zvýšení udržitelnosti celé produkce baterií, zlepšení nakládání s odpadními bateriemi a snadno dostupné informace o bateriích pro státy a veřejnost.

V případě návrhu **revize směrnice k průmyslovým emisím** je cílem vyjednávání v Radě EU posílení principu prevence a zlepšení efektivity využívání zdrojů, dále zlepšení u průmyslově znečištěných odpadních vod a konečně zrychlení zavádění environmentálně pokročilých technik³⁵.

Česko chtělo během českého předsednictví upozornit i na problematiku **světelného znečištění**, která byla dosud na evropské úrovni poněkud opomíjena. Zvyšující se světelné znečištění způsobené nadměrným či nevhodným nočním osvětlováním nicméně zůstává závažným celosvětovým problémem, který negativně ovlivňuje člověka a živou přírodu. Při této příležitosti se dne 26. října 2022 v Hvězdárně a planetáriu Brno uskutečnil mezinárodní workshop Světelné znečištění 2022. Zástupci evropských států, Evropské komise, Mezinárodní asociace pro oblastí Tmavé oblohy, Evropské agentury pro životní prostředí a další se sešli, aby sdíleli své zkušenosti s řešením problematiky a diskutovali nad ověřenými i novými postupy, skrze které se daří dostat problém pod kontrolu.³⁶

³³ Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species (OJ L 317, 4.11.2014, pp. 35–55).

³⁴ Pro zájemce o detaily obsahu navrhovaného nařízení „Nature restoration law“ viz Stejskal, V. Návrh nařízení EU o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě, in *Ochrana přírody*, č. 4/2022, s. 22–24.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

³⁶ https://www.mzp.cz/cz/svetelne_znecistení_2022_workshop

Odchod ministryně životního prostředí Anny Hubáčkové z funkce během českého předsednictví

V rámci prvního českého předsednictví v Radě EU v roce 2009 jak známo padla celá vláda. Toto se během současného (druhého) předsednictví v roce 2022 naštěstí neopakovalo, avšak koncem října (pro veřejnost trochu nečekaně) odešla z vlády po deseti měsících ve funkci ministryně životního prostředí paní Anna Hubáčková. Prezident republiky Miloš Zeman pověřil prozatímním řízením resortu pana vicepremiéra Mariána Jurečku.

Není smyslem následujících řádků bilancovat krátké funkční období paní ministryně, uvedme z hlediska kontextu tohoto článku pouze zásadní aktivity v souvislosti s předsednictvím v Radě EU. Předně, paní Anna Hubáčková sestavila vysoce kvalitní tým pro české předsednictví v Radě EU, v čele s náměstkem ministryně životního prostředí Janem Dusíkem. Začátkem července 2022 představila priority českého předsednictví v oblasti životního prostředí a změn klimatu v rámci Evropského Parlamentu. Rovněž začátkem českého předsednictví proběhlo v Praze neformální zasedání evropských ministrů životního prostředí. Zasedání se zúčastnil také první místopředseda Evropské komise Frans Timmermans, který s ministry diskutoval o ochraně klimatu a postoji EU pro listopadovou klimatickou konferenci OSN v Egyptě. Ministerstvo životního prostředí na zasedání rovněž podepsalo memorandum o spolupráci s Ukrajinou, které kromě jiného má řešit nápravu dopadů války na ukrajinskou přírodu a krajinu. Na zasedání říjnové evropské Rady pro životní prostředí v Lucemburku díky úspěchům předsednického týmu se členským státům podařilo sjednotit pozici EU na letošní vrcholné světové summitu v oblasti ochrany klimatu (Šarm aš-Šajch) či ochrany biodiverzity (Montreal) či v oblasti snížení znečištění plasty (Punta del Este).³⁷

Zasedání IMPEL

V rámci českého předsednictví v Radě EU Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí uspořádali ve dnech 29. – 30. 11. 2022 valné shromáždění sítě pro implementaci a prosazování práva životního prostředí IMPEL. Zástupci inspekci, agentur a ministerstev životního prostředí z celé EU tu diskutovali o nejlepších metodách prosazování a vymáhání evropské legislativy z oblasti životního prostředí.

IMPEL byl založen v roce 1992 jako neformální síť evropských dozorových orgánů a institucí. IMPEL je svým zaměřením na implementaci a prosazování práva v oblasti životního prostředí unikátní sítí a jeho práce byla výrazně prezen-

³⁷ Blíže (nejen z hlediska předsednictví) o aktivitách ministerstva za vedení Anny Hubáčkové viz https://www.mzp.cz/cz/news_20221031-Odchazi-ministryne-zivotniho-prostredi-Hubackova-Zdarne-vedla-rezort-za-ceskeho-predsednictvi-ma-za-sebou-uspechy-v-legislativni-i-dotacnich-programech

tována již v rámci 6. akčního programu pro životní prostředí EU. Jeho úloha byla zvýdvihnuta i v 7. akčním programu pro životní prostředí EU v roce 2013.

Z důvodu udržitelnosti financování sítě bylo rozhodnuto změnit statut organizace a IMPEL se v roce 2008 stal mezinárodní neziskovou asociací. Členy Asociace se staly stejně tak, jako tomu bylo u neformální sítě, členské státy EU, přístupující a kandidátské země EU a Norsko.³⁸

V rámci prosazování a implementace práva v oblasti životního prostředí se IMPEL zavázal přispívat k efektivní aplikaci environmentální legislativy EU pomocí budování kapacit, zvýšení povědomí, sdílení dobré praxe, poskytováním příruček a nástrojů, prosazování spolupráce za poskytování zpětné vazby zákonodárcům a regulátorům o praktičnosti a prosaditelnosti environmentální legislativy.³⁹

Transformace sítě na nezávislé mezinárodní sdružení orgánů pro životní prostředí vyvolala potřebu přetvořit vztah IMPEL s Evropskou komisí. Dne 15. září 2009 bylo mezi IMPEL a Komisí podepsáno Memorandum o porozumění, které uznává úlohu IMPEL, pokud jde o zlepšení provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, a popisuje spolupráci mezi IMPEL a Komisí v této oblasti. Evropská komise zůstává důležitým sponzorem IMPEL. Od roku 2008 Komise finančně podporuje IMPEL prostřednictvím nařízení LIFE+.⁴⁰

Účastníci Valného shromáždění ve dnech 29. – 30. 11. 2022 jednali o dosavadním působení IMPEL i o výhledech do budoucna. Ve spojení s tím byly představeny a schváleny Strategické plány popisující zaměření a priority IMPEL pro příštích 5 let. Dále byl prezentován průběh současných projektů IMPEL a aktivity partnerských organizací jako EUFJE, ENPE, EnviCrimeNet a EPA Network. Na programu zasedání byly také dokončené projekty IMPEL, jejichž výstupy a závěry byly Valnému shromáždění prezentovány a následně schváleny k jejich šíření a provádění.

V rámci organizačních záležitostí byli úspěšně zvoleni noví členové vedení a vedení expertních týmů IMPEL, mezi nimiž byl i pan Martin Zemek, vedoucí Oddělení odpadového hospodářství ČIŽP, který se stal novým zástupcem vedoucího Expertního týmu Waste and TFS.⁴¹ Zvoleni byli také noví členové Komise pro audit a hodnocení a Komise pro nábor. Nakonec byly schváleny úpravy v cestovní politice a politice výběrových řízení IMPEL. Na závěr celého jednání byla Valnému shromáždění prezentována informace, že Ukrajina projevila zájem stát

³⁸ <https://www.cizp.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-zakladni-informace>

³⁹ Blíže viz např. <https://www.impel.eu/cs/about-impel>

⁴⁰ <https://www.cizp.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-zakladni-informace>

⁴¹ Projekt IMPEL zaměřený na dodržování právních předpisů při přeshraničním pohybu odpadů viz <https://www.impel.eu/cs/projects/strategic-network-collaboration>

se členem IMPEL a informace týkající se příštího Valného shromáždění, které se uskuteční v první polovině příštího roku ve Švédsku.⁴²

Výsledky českého předsednictví 2022

Patrně největším úspěchem českého předsednictví v oblasti ochrany životního prostředí je schválení klimatických částí balíčku Fit for 55. Jeho cílem je snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % proti roku 1990. Díky balíčku Fit for 55 získá Česká republika historicky nejvíce peněz na zelenou modernizaci, celkem více než 1,2 bilionu korun do roku 2030. Vedle 400 miliard korun na proměnu energetiky z Modernizačního fondu pro firmy nebo obce, získá dalších 100 miliard ze Sociálního klimatického fondu, ze kterého je možné přímo podpořit domácnosti a malé podniky. České domácnosti tak získají například další finanční podporu na pořízení fotovoltaiky na střechy svých domů.

EU usiluje o to, aby snižování emisí bylo sociálně spravedlivé a dosahování klimatických cílů nezasáhlo nejzranitelnější skupiny obyvatel. Bylo proto dohodnuto zřízení Sociálního klimatického fondu. Sociální klimatický fond bude financován z nového doplňujícího systému obchodování s emisemi EU ETS 2, který bude od roku 2027 zahrnovat všechna fosilní paliva, tedy emise ze silniční dopravy, vytápění budov a ostatního průmyslu nezahrnutého pod EU ETS 1. Cílem je snížit emise v těchto sektorech o 43 % do roku 2030 (oproti 2005). Z celkového rozpočtu Sociálního klimatického fondu půjde více než 50 miliard korun nízkopříjmovým domácnostem a dalších 50 miliard korun ze systému ETS 2 bude příjmem státního rozpočtu, který bude určen na klimatická opatření. Čerpání ze Sociálního klimatického fondu bude možné od roku 2026⁴³.

České předsednictví také prosadilo nová pravidla pro baterie, týká se to těch v mobilních telefonech, ale i baterií průmyslových. Poptávka po bateriích bude v následujících letech narůstat, do roku 2030 až desetinásobně. Proto je třeba efektivněji využívat vzácné suroviny pro jejich výrobu, a také je sbírat a recyklovat. Nařízení také usnadní život spotřebitelům, protože každá přenosná baterie ve spotřebičích bude muset být vyměnitelná.⁴⁴

Nové nařízení o bateriích má velký význam s ohledem na očekávaný rozvoj elektromobility zejména v souvislosti s opatřeními EU v balíčku Fit for 55 pro snížení emisí a dosažení klimatické neutrality v roce 2050. Nařízení nahradí stávající

⁴² https://www.mzp.cz/cz/news_20221130-%20V-Praze-zasedalo-valne-shromazdeni-site-IMPEL-o-prosazovani-prava-o-zivotnim-prostredi-

⁴³ https://www.mzp.cz/cz/news_20221218_Fit_for_55_Ceskemu_predsednictvi_se_podarilo_vyjednat_dohodu_k_emisnim_povolenkam_a_pres_50_miliard_pro_nejzranitelnejsi_domacnosti_z_noveho_fondu

⁴⁴ https://www.mzp.cz/cz/news_20220104-Ceske-predsednictvi-splnilo-sve-priority-v-oblasti-zivotniho-prostredi

směrnici o bateriích z roku 2006⁴⁵ a doplní také legislativu o nakládání s odpady. Nařízení bylo prozatím schváleno politickou dohodou v rámci třístranných jednání mezi Evropskou komisí, Parlamentem a Radou EU. Nyní bude muset být ještě formálně přijata Radou a Parlamentem.⁴⁶

Na velké mezinárodní konferenci v Brně zástupci 19 členských států EU a Evropské komise vyhlásili tzv. Brněnskou výzvu „*Brno Appeal to reduce light pollution in Europe*“, která vybízí k podpoře společného postupu na úrovni EU a sousedících států v oblasti světelného smogu, který ohrožuje všechny živé organismy včetně lidí. Brněnská výzva byla též prezentována na zasedání Rady ministrů dne 20. 12. 2022. Jedná se o milník v úsilí o snížení světelného znečištění v Evropě. České předsednictví vůbec poprvé zvedlo toto téma na evropskou úroveň. Jde o důležité téma ochrany životního prostředí, protože světelné znečištění má vliv nejen na noční druhy živočichů, biologickou rozmanitost a ekosystémy, ale také na lidské zdraví a duševní pohodu. V současné době neexistuje žádná nebo jen velmi malá legislativní kontrola tohoto jevu. Ministři se shodli, že je třeba zahájit i na evropské úrovni diskusi o ochraně nočního prostředí a redukci světelného znečištění.⁴⁷

Česká republika také úspěšně vedla jednání jménem Evropské unie na řadě mezinárodních konferencí. Největší úspěch se podařilo dosáhnout na konferenci OSN o biologické rozmanitosti v Montrealu, kde se více než 170 zemí světa dohodlo na podobě nového Globálního rámce pro biologickou rozmanitost. Díky němu významně vzroste podíl chráněných přírodních území na souši i na moři na 30 % a vznikne velký zdroj financování ochrany živé přírody ve výši 200 miliard USD ročně. Postupně se sníží množství používaných pesticidů, stejně jako objem tzv. škodlivých dotací na aktivity, které ve svém důsledku poškozují druhovou biologickou rozmanitost. Schválený rámec také obsahuje zásadní kroky ke zlepšení současného stavu přírody a krajiny. Do roku 2030 má být obnoveno 30 % poškozených ekosystémů, a to jak suchozemských, tak mořských. Dále má být 30 % celosvětové souše, vodních toků, pobřežních i mořských oblastí do roku 2030 ve správě ochrany přírody.⁴⁸

Na 19. konferenci Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) v Panamě se českému předsednictví podařilo zabránit znovunastartování obchodu se slonovinou nebo

⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS.

⁴⁶ https://www.mzp.cz/cz/news_20221212-Dalsi-uspech-ceskeho-predsednictvi-Nova-pravidla-EU-pro-udrzitelnejsi-baterie-dohodnuta

⁴⁷ https://www.mzp.cz/cz/news_20221220_Posledni-evropska-Rada-ministru-zivotniho-prostredi-ceske-predsednictvi-sklizi-pochvaly

⁴⁸ Podrobněji z jednání v Montrealu viz příspěvek Michaela Hoška v tomto čísle časopisu.

rohy nosorožců. Dohromady se podařilo zvýšit regulaci mezinárodního obchodu s rekordními více než 500 druhy zvířat a rostlin.⁴⁹

Na 27. konferenci OSN o změně klimatu (COP27) v egyptském Šarm aš-Šajchu bylo největším úspěchem především zřízení nového fondu na pomoc zemím nejvíce postiženým změnou klimatu. Do fondu by nově měly přispívat i země, které se dosud hodnotily jako rozvojové, ale ve skutečnosti jsou již rozvinuté. Současně s tím ale Evropská unie trvala na tom, že je třeba pokračovat ve snižování emisí, aby se ničivé následky změny klimatu omezovaly. Postoj EU pro vyjednávání byl od počátku ambiciózní – navázat a dále rozvíjet závazky z COP 26 v Glasgow z roku 2021 tak, aby se udržel cíl maximálního oteplení planety o 1,5 stupně s tím, že by celosvětově emise měly začít od roku 2025 klesat.

Druhým návrhem EU bylo začít celosvětově utlumovat využívání všech fosilních paliv včetně uhlí. S podobnými cíli přicházely na konferenci také například Austrálie, Kanada, Japonsko, Velká Británie, Švýcarsko nebo Norsko. Bohužel přesto řada států chtěla v Egyptě naopak závazky přijaté v Glasgow 2021 zrevidovat a cíle snížit. Nové rychlejší snižování emisí se tak nakonec prosadit nepodařilo. Vznikl však nový pracovní program pro rozvojové země, který je bude stimulovat k dalšímu snižování jejich emisí.

Česká republika na summitu přistoupila ke globálnímu závazku snížit kolektivně antropogenní emise metanu do roku 2030 nejméně o 30 % v porovnání s rokem 2020. Jde o velmi škodlivý skleníkový plyn, který se dostává do atmosféry převážně při těžbě a spalování fosilních paliv, ze živočišné výroby, hnojení a odpadového hospodářství. Iniciativu Global Methane Pledge již podepsalo 150 států světa.⁵⁰

Během českého předsednictví se podařilo také zahájit vyjednávání o nové mezinárodní smlouvě, která má snížit znečištění plasty. Jde o začátek procesu, který by měl do dvou let přinést právně závazný dokument upravující výrobu, zpracování i recyklaci plastů. V uruguayském Punta del Este k tomu 28. listopadu – 2. prosince poprvé zasedal Mezivládní vyjednávací výbor pod patronátem Programu OSN pro životní prostředí (UNEP), kde opět české předsednictví s podporou Švédska vyjednávalo za celou EU.⁵¹

Závěrem

České předsednictví skončilo k 31. 12. 2022. Na zasedání Rady EU pro životní prostředí dne 20. 12. 2022 vysoce ocenil Frans Timmermans, místopředseda Evropské komise, práci českého předsednictví v oblasti ochrany životního prostředí

⁴⁹ Podrobněji z jednání v Panamě viz příspěvek Heleny Strakové v tomto čísle časopisu.

⁵⁰ https://www.mzp.cz/cz/news_20221120_EU-na-COP27-uhajila-ambice-z-Glasgow

⁵¹ https://www.mzp.cz/cz/news_20220104-Ceske-predsednictvi-splnilo-sve-priority-v-oblasti-zivotniho-prostredi

dí, kterou označil za vynikající a nesmírně úspěšnou. Zmínil, že Česko dokázalo zejména dotáhnout do konce vyjednávání o všech klimatických částech balíčku Fit for 55, což se na začátku července jevilo jako velmi obtížný a ambiciózní cíl.⁵²

Předsednictví se po České republice v roce 2023 na půl roku ujímá Švédsko. Program nadcházejícího švédského předsednictví v Radě Evropské unie pro období leden – červen 2023 si jasně stanovuje 4 základní priority: 1) Bezpečnost; 2) Konkurenceschopnost; 3) Ekologická a energetická transformace; 4) Demokratické hodnoty a právní stát. Švédské předsednictví bude prioritně usilovat o pokračující hospodářskou a vojenskou podporu Ukrajině, jakož i podporu na cestě Ukrajiny k EU. Svou pozornost bude věnovat evropské konkurenceschopnosti, snižování rizik kolísavých cen energií a reformě trhu s energiemi, ekologické transformaci a dodržování zásad právního státu.

⁵² Dle tiskové zprávy MŽP https://www.mzp.cz/cz/news_20221220_Posledni-evropska-Rada-ministru-zivotniho-prostredi-ceske-predsednictvi-sklizi-pochvaly

Abstract

The Czech Presidency of the EU Council 2022 from the perspective of environmental and climate protection

In the second half of this year, the Czech Republic assumed the Presidency of the Council of the EU. All 27 Member States are represented in the Council of the EU, which mainly negotiates and approves legislation at the level of secondary EU law. Structurally, the Council is divided into ten thematic areas, one of which is the Environment, but also includes Agriculture and Fisheries, Transport, Telecommunications and Energy, and Foreign Relations. The Member States holding the Presidency work closely together in groups of three. Under the current presidency, the presidencies are held by France, the Czech Republic and Sweden.

This paper looks at the role of the Council of the EU in the field of environmental protection and climate change, the programme of the Czech Presidency, the major issues that have been the subject of many negotiations, and concludes with a summary of the results of the Czech Presidency.

Key words: Czech Presidency, Council EU, environmental protection, climate change, nature restoration law



GLOBÁLNÍ RÁMEC PRO BIOLOGICKOU ROZMANITOST DO ROKU 2030

Ing. Michael Hošek

Dne 19. 12. 2022 odsouhlasili v Montrealu na CBD COP15¹ zástupci 188 smluvních stran (států) z celkových 196 členských tzv. Global Biodiversity Framework – Globální rámec pro biologickou rozmanitost (dále jen GBF). Protože se jedná o hlavní globální strategii v oblasti biodiverzity do roku 2030, jistě v následujících týdnech vznikne významné množství článků a analýz, které budou výsledný text rozebírat podrobně. Cílem tohoto příspěvku je spíše poskytnout informaci o vzniku GBF a jen obecnou informaci o jeho cílech a úkolech. Důležitý je totiž nejen výsledný text, ale i přístup jednotlivých regionů či států k jeho podobě v průběhu vzniku. To bude mít významný vliv na způsob implementace.

Základní informace pro pochopení celkového rámce

Úmluva o biologické rozmanitosti (dále jen CBD) vznikla fakticky v květnu 1992 na „Summitu Země“ v Rio de Janeiru (Brazílie), byl je účinná až od března 1993. Česko je její smluvní stranou téměř od počátku (červen 1993), a to především prostřednictvím zapojení Bedřicha Moldana, bývalého ministra životního prostředí.

CBD se skládá ze tří hlavních pilířů:

- 1) ochrana biologické rozmanitosti, která je chápána jako rozmanitost všech živých organismů a ekosystémů, jichž jsou tyto organismy součástí,
- 2) udržitelné využívání biologické rozmanitosti (jejích složek),
- 3) spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů.

CBD dostala do vínku dvě doplňkové dohody: v roce 2000 tzv. Cartagenský protokol² o biologické bezpečnosti, a v roce 2004 Nagojský protokol³.

Z uvedeného je zřejmé, že CBD je založeno především na přístupu trvale udržitelného využívání přírodních zdrojů, který je také dle mého názoru v globální úrovni jediný možný, pokud se má najít shoda k ochraně biodiverzity mezi 196 státy. Tento přístup byl potvrzen v roce 2010, ve kterém proběhl tzv. Mezinárodní rok biologické rozmanitosti a CBD bylo základní mezinárodní platformou, která tuto aktivitu zajišťovala. V tomto roce také smluvní strany CBD schválily Cíle trvale

¹ Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti) – Conference of Parties 15, neboli 15. konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti.

² Konkrétně bezpečnosti z hlediska nakládání s geneticky modifikovanými organismy.

³ Nagojský protokol se zabývá přístupem ke genetickým zdrojům a spravedlivým a rovnocenným rozdělováním z toho plynoucích přínosů.

udržitelného rozvoje. Jedná se o celkem 20 cílů do roku 2020, známých dle místa schválení jako tzv. Aichi cíle.

Aichi cíle byly jistě pokrokem a na globální úrovni také prvním celistvým dokumentem, který dával rámec státům z hlediska využívání přírodních zdrojů. Ohlas na ně byl velký, jejich citace či používání v dalších strategiích bylo velmi široké, a to jak ve státní správě, tak i v soukromé sféře. Bohužel, cíle neměly až na výjimky žádné měřitelné hodnoty, které by umožňovaly sledovat trendy jejich dosahování. Mimo jiné i proto nebyl v cílovém roce 2020 žádný z nich dosažen.

Proces vzniku GBF

V roce 2020 začaly práce na GBF jako strategickém nástupci Aichi cílů. Kvůli pandemii Covid-19 se však celý proces prodloužil, a byl tak úspěšně završen až v prosinci 2022 na CBD COP15 v Montrealu⁴ (Kanada).

Bylo jasné, že GBF musí být oproti Aichi cílům výrazně lépe připravená. A to jak z hlediska vědeckých podkladů pro specifikaci cílů, tak i ustavení monitoringu a reportingu k dosahování pokroků. Jako nástroj pro přípravu GBF vznikla tzv. Open-Ended Working Group (pracovní skupina), jejímiž členy byli zástupci všech smluvních stran, a jednání se mohli účastnit v omezené míře i další experti. Celkem se tato skupina sešla pětkrát, a to mezi lety 2020–2022 (bez pevně jmenovaného seznamu členů – jejich nominace mohly státy průběžně měnit). Poslední se konala těsně před COP15 v Montrealu s cílem připravit pro tuto konferenci finální návrh textu ke schválení.

Proces přípravy GBF byl pomalejší a složitější než se původně očekávalo. Způsobil to široce participativní způsob přípravy, který byl v zásadě pozitivní. Také ale bránil rychlejší dohodě mezi státy s jejich velmi různým přístupem a často až osobními ambicemi⁵. Sekretariát CBD nebyl schopen facilitovat jednání tak, aby vedla k dřívějšímu výsledku. Představy o dokumentu mezi státy byly v rozmezí od velmi podrobného textu až po krátký a stručný text.

Když bylo na čtvrtém setkání pracovní skupiny v Nairobi (červen 2022) jasné, že týdenní jednání nepřineslo žádný viditelný pokrok, sekretariát po dohodě zorganizoval odborné jednání expertů z regionů s méně než 40 účastníky. Jednání se konalo v září 2022 v Montrealu s názvem „Informal Group“. Jeho výsledkem byl text, který byl znatelně kvalitnější. Skupina expertů vymazala překryvy, zároveň navrhla v textu vyjasnění pasáží, jejichž aplikace či výklad nebyly zřejmé. I když se jednalo

⁴ Text je k dispozici zde: <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>

⁵ Kolumbie např. prosazovala nepřetržitě do dokumentu koncept tzv. Mother Earth jako závazný, což nebylo přijatelné z hlediska naprosté většiny ostatních smluvních stran. Takových dílčích návrhů, které byly opakovaně navrhovány v průběhu jednání, bylo výrazně více.

o text, který by mohl nahradit ten původní z Nairobi, nebylo možné jej přijmout jako další verzi, protože nebyl projednán a schválen smluvními stranami CBD.

Na setkání pracovní skupiny před zahájením konference v prosinci v Montrealu byla poslední možnost na přípravu dokumentu, který by mohl být schválen. Text z Nairobi byl stále plný závorek a nejasností, a dokonce i některé části textu GBF nebyly plně pochopeny či akceptovány ze strany států. Sekretariát si toho byl vědom, proto ihned na počátku jednání nastavil striktní pravidla pro vyjednávání: Z textu v Nairobi lze pouze škrtnat nejasné části textu či ty, na kterých není shoda; přidávání nového textu je možné jen v nezbytných případech; vycházet se bude z výsledného textu „Informal Group“ v září 2022, a dodávat do něj se bude moci jen to, co je již obsaženo ve verzi z Nairobi. Facilitátoři, zastupující Sekretariát CBD, byly v dodržování pravidel neúprosní. To po prvních dnech jednání vedlo k obecné akceptaci a ve finále k verzi, která byla v zásadě přijatelná pro všechny. Byť je logické, že v takto široké skupině smluvních stran je vždy nevyhnutelná míra určité nespokojenosti na obou pólech názorového spektra – u velmi ambiciózních stejně jako velmi málo ambiciózních států.

Finalizace GBF probíhala i v průběhu COP15, a dokument byl k dispozici prakticky až den před schválením. Sekretariát CBD připravil verzi, ve které vzal na sebe spolu s tehdy předsednickou zemí CBD (Čínou) odpovědnost za finální návrh. Ten byl přijat v podstatě pozitivně, jako maximum možného.

Je otázkou, zda mohl být proces přípravy kratší či jiným způsobem více efektivní. Pokud měl být proces po právu participativní, výše popsané porodní bolesti byly nevyhnutelné, stejně jako striktní facilitace v závěrečné cílové rovině. Jak bylo také popsáno v úvodu, CBD se zabývá ochranou biodiverzity celistvě, a to včetně finančních zdrojů na její ochranu a využívání. To také významně zasahovalo do celého jednání. Tzv. Resource Mobilisation (zajištění dostatečných prostředků pro implementaci) bylo pro rozvojové či rozvíjející se státy základním tématem. V určitém okamžiku také deklarovaly, že pokud nevznikne nový globální fond na ochranu biodiverzity s dostatečnou finanční dotací, odmítají GBF schválit. To se podařilo překonat jak příslibem vyšších dotací, tak schválením založení uvedeného fondu.

Výsledek

GBF měl původně ambici být strategií s dosahem až do roku 2050. Nakonec se stal strategií jen do roku 2030, což znamená při současném datu jen méně než osm let na implementaci mnohdy velmi náročných cílů.

Nebudu zde rozvádět strukturu dokumentu a jeho obsah, s tím se lze dostatečně seznámit v samotném GBF a doprovodných textech v různých médiích⁶. Za důležité však považuji zmínit, že součástí GBF jsou rámcové indikátory pro monitoring a reporting. I když bylo kvůli odporu významné části států z textu vymazáno téměř vše s numerickou hodnotou, jistě je GBF oproti Aichi cílům významným pokrokem. Lze na tom stavět dál, a systém zdokonalovat.

GBF není možné brát jako text tzv. vytesaný do kamene. Při jeho implementaci je nutné přihlížet k podmínkám v jednotlivých státech. To také poskytuje prostor pro výklad, který je možné využít k efektivnější implementaci spíše než oslabování textu nevhodnou interpretací.

GBF (stejně jako byly i Aichi cíle) není právně závazný. To ovšem neznamená, že nemá dostatečnou váhu pro své naplňování. V některých státech je obratem přijímáno jako národní strategie pro ochranu biologické rozmanitosti. Navíc jsou cíle a míra jejich ambicí i ukazatelem pro soukromé společnosti z hlediska jejich vlastních potřeb a v oblasti udržitelnosti. Tlak nevládních a vědeckých institucí s cílem dosáhnout ve výsledku maximálních cílů byl v tomto směru tedy plně odůvodněný. Méně ambicí znamená nejen menší úkol pro státy jako smluvní strany, ale byl by také nedostatečnou základní linií pro další aktéry. CBD je v tomto směru v podstatě jedinou globální platformou, kde lze kultivovat politickou reprezentaci v oblasti ochrany biodiverzity. Je to sice běh na dlouhou trať a mnohdy se může zdát jako velmi neúčinný, ale v konečném důsledku ovlivňuje národní politiky v jiných regionech více, než si v Evropě přiznáváme.

GBF v Česku

Pokud se podíváme na strukturu a současné znění strategických dokumentů v ČR, je jasné, že GBF přináší potřebu aktualizace některých z nich. Konkrétně se jedná o:

- 1) Strategii ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016–2025, která je přímým koncepčním dokumentem CBD na národní úrovni;
- 2) Státním programem ochrany přírody a krajiny pro období 2020–2025.

Důvodem k poměrně rychlé aktualizaci by ale neměl být jen GBF, ale i nově připravovaná legislativa EU, konkrétně nařízení EU na obnovu přírody (blíže viz

⁶ Zde je k dispozici schválený text v anglické mutaci: <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/da-f663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf> Důvod, proč není v názvu GBF jen Montreal ale i čínský Kunming, je dán historicky. Původně se totiž měl dokument schvalovat na konferenci, která byla plánována v Kunmingu v Číně. Ta však nebyla schopna organizaci zajistit kvůli své tehdejší nulové toleranci Covid-19, a pořadatelskou roli přenechala Kanadě. Stále však Čína konferenci předsedala.

Vojtěch Stejskal v předchozím článku tohoto čísla časopisu). Ten má, stejně jako GBF, své milníky již v roce 2030. Aktualizace těchto dokumentů, konkrétně zohlednění GBF i nové legislativy EU, by mohla přinést více participativní přístup k jejich tvorbě i u nás. A také zohlednění toho, co je z hlediska ochrany biodiverzity nutné nejen na národní úrovni, ale i v evropském a globálním kontextu. Bez harmonizace s těmito úrovněmi je jakákoliv snaha o ochrany biodiverzity přinejlepším polovičatá.

Pár postřehů závěrem

Evropa, potažmo EU, je jistě světovým leaderem v oblasti ochrany biodiverzity. Máme nejen finanční zdroje, ale především expertní základnu. V procesu přípravy GBF jsme byli nejlépe připravenou skupinou států, která vyjednávala „jednohlasně“⁷. Je to na jednu stranu velmi významná výhoda. EU měla při procesu přípravy GBF k dispozici desítky expertů z jednotlivých států, kteří mezi sebou byli dobře koordinováni. Na druhou stranu bylo nutné před každým jednáním zajistit pro vyjednavatele pozici, schválenou všemi členskými státy EU. Tam, kde se jednotlivá země rozhoduje dle svých vlastních pravidel, v případě EU byla potřeba náročná koordinace přípravy pozice, kterou bylo nutné mít odsouhlasenou doslova všemi. Tato pozice však nedávala vyjednavaci obvykle širší prostor, ale spíše jen „úzký koridor“. A ten mohl rychle zmizet, pokud se na základě intervence jiných stran projednávaný dokument významně změnil, což znamenalo znovu nutnost připravit novou pozici.

Takto velká skupina států jednající pod jednou vlajkou je v rámci smluvních stran výjimkou. Státy se sice sdružují do skupin dle regionů či zájmů, ale s výrazně volnějšími pravidly. Obecně se koordinují v základních věcech, ale každý pak jedná sám za sebe. V případě EU byla jednota logicky vykoupena vyšší aktivitou při jednáních, která však nebyla facilitátory Sekretariátu CBD vždy opětována s povděkem. Často bylo spíše poukazováno na to, že žádáme v rámci jednání až o příliš prostoru na úkor jiných. Toto je aspekt, který nelze změnit. Je rozdíl jednat za jednu smluvní stranu nebo 27 smluvních stran, které dohromady fakticky tvoří téměř 14 % všech smluvních stran CBD.

K pozici EU a vlastně i dalších rozvinutých regionů a států se v průběhu jednání vázal jeden rozvojovými státy opakovaně prezentovaný omyl. Konkrétně to, že GBF chceme mít ambiciózní proto, aby ony a ne my měly povinnost chránit biodiverzitu, kterou jsme si na svém území sami zničili, a ještě z toho měli ekonomické výhody. Opak je ale pravdou: dosažení cílů je u nás v mnoha ohledech výrazně

⁷ Prakticky v mezinárodních úmluvách, ve kterých jsou všechny nebo většina členských států, vyjednává předsedající země se standardním upozorněním na počátku každé intervence: “I am speaking on behalf of the EU and its 27 member states”.

náročnější než ve státech, které neprošly takovým ekonomickým vývojem jako my. Tím ale nepopírám potřebu rozvojové státy finančně přiměřeně podporovat.

GBF je jistě pokrokem oproti Aichi cílům. Následnou periodu osmi let do roku 2030 je však třeba využít nejen k jeho implementaci, ale samozřejmě již i k přípravě strategie na období po roce 2030.

O autorovi:

Michael Hošek je partner v konsorciu INTEGRA Group, člen předsednického týmu na jednání CBD COP15 v roli experta a vyjednavče.

Abstract

On 19 December 2022, at CBD COP15 in Montreal, representatives of 188 Parties (States Parties) out of a total of 196 Member States agreed on the Global Biodiversity Framework (GBF). As this is the main global biodiversity strategy for 2030, there will surely be a significant number of articles and analyses in the coming weeks that will discuss the resulting text in detail. Rather, the aim of this paper is to provide information on the origins of the GBF and just a general overview of its goals and objectives. What is important is not only the final text, but also the approach of individual regions or states to its form during its creation. This will have a significant impact on the way it is implemented. The author of this paper was in Montreal as a member of the presidential team at the CBD COP15 meeting in the role of expert and negotiator.

Key Words: Global Biodiversity Framework, Convention on biodiversity, biodiversity protection strategy



19. KONFERENCE SMLUVNÍCH STRAN ÚMLUVY CITES

Mgr. Ing. Helena Straková

České předsednictví Evropské Unie v roce 2022 bylo z hlediska ochrany přírody, biodiverzity a životního prostředí mimořádné, jelikož se během něj konalo hned několik mezinárodních konferencí k úmluvám, jichž je ČR i EU členem. Já jsem měla tu příležitost zúčastnit se 19. konference smluvních stran Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CoP19 CITES), která se konala mezi 14. a 25. listopadem v hlavním městě středoamerické Panamy.

Samotná příprava konference českým předsednickým týmem ovšem začala již mnohem dříve, než předsednictví samotné, a to koncem roku 2021. Já jsem se přihlásila na přelomu roku 2021 a na jaře 2022 jsem se aktivně připojila ke skupině složené z odborníků na EU, CITES, zoologii, právo a protokol a další oblasti. Celkem se zapojili zástupci čtyř institucí. Samozřejmě z Ministerstva životního prostředí (MŽP), Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (AOPK ČR), České inspekce životního prostředí (ČIŽP) a Centra environmentálních forenzních věd Univerzity Karlovy.

Našimi úkoly bylo rozdělit si pracovní dokumenty (working documents) a návrhy na změny v přílohách Úmluvy (listing proposals), které zveřejnil sekretariát CITES na svých webových stránkách. Poté si je pročíst a provést prvotní analýzu. Pak bylo třeba zformovat pracovní skupiny na různé typy dokumentů a taxonomické skupiny druhů navrhovaných ke změnám současného stavu v druhových přílohách CITES. V těchto pracovních skupinách se již účastnili i zástupci orgánů CITES z členských zemí Evropské Unie. Tyto skupiny se scházely při online videokonferencích a diskutovaly o konkrétních dokumentech a návrzích.

Členové českého týmu si každý vzali několik dokumentů a návrhů do své agendy a zodpovídali za to, že se ke každému z nich zformuje společný postoj. To nebyl vždy snadný či krátký proces. Zejména u některých druhových návrhů k přílohám, kde byla rozporuplná či neúplná data. V některých případech bylo třeba kontaktovat země, které návrh či dokument vznesly a požádat o vysvětlení, doplnění dat či změnu původního návrhu do akceptovatelné formy. Cílem tohoto vyjednávání, diskutování a ladění byl vznik finálního dokumentu pro každý pracovní dokument i druhový návrh, kde bylo přehledně zformulováno, kdo návrh podává, jak o něm budeme hlasovat, jaké je obecné vyjádření a komentář pro diskusi na konferenci, důležité doplňující informace a eventuelně důvody a argumenty pro naše rozhodnutí. Návrhů na změny v druhových přílohách bylo celkem 52 a pracovních dokumentů 160.

Již při diskusích v rámci EU vykrytalizovalo několik problematických témat, která ovšem nebyla zas tak překvapivá a dala se celkem očekávat. Konkrétně šlo o ochranu slonů, hrochů a nosorožců a s tím související prodej slonoviny a rohoviny; zvýšení ochrany žraloků a rejnoků; zpřísnění rezoluce na ochranu luskounů a zvýšení ochrany tzv. „brazílského dřeva“, užívaného zejména k výrobě houslových smyčců. Všechny tyto body, včetně několika dalších, pak vyvolaly vášnivé diskuse i na samotné konferenci a jednání o nich někdy ztrácela na diplomacii.

Oficiálně kongres probíhal od 14. do 25. listopadu. Nicméně již v neděli 13. 11. proběhlo setkání Stálého výboru CITES, a tak část z více než dvou a půl tisíce účastníků dorazila do Panamy dříve. Účastníky konference byly samozřejmě státy, které se podpisem konvence staly jejími členy. Početnost delegací byla velmi variabilní. Některé čítaly kolem 50-ti členů, zatímco některé země neměly zastoupení vůbec. Kromě členských států se účastnili také zástupci nečlenských států, zástupci mnoha mezivládních, nevládních a neziskových organizací (např. IUCN, WWF, FAO, ...). Navíc zde bylo také množství pozorovatelů a samozřejmě také zástupců médií.

V pondělí 14. listopadu byla konference oficiálně zahájena. Delegáti i další účastníci se sešli v plenární místnosti, vyslechli si projevy zástupců Panamských úřadů a orgánů úmluvy CITES a poté shlédli představení panamské hudby, tanců a tradiční kultury. Pak byla možnost účastnit se tzv. „side events“, čili kratších přednášek, seminářů a setkání, které probíhaly každý den před, mezi a po hlavních jednáních. Sice se jednalo o vedlejší program, nicméně se ukázalo, že z praktického hlediska velmi důležitý. Na těchto akcích se totiž podávalo občerstvení, i když v omezeném množství. Pro spoustu členů naší výpravy, která i mimo oficiální jednací čas vedla různé koordinační či jiné schůzky, to byla jediná možnost se během dne trochu najíst. Jak konference ubývala, tyto přednášky byly nahrazovány schůzkami pracovních skupin k doladění jednotlivých pracovních dokumentů a z nich vyplývajících rozhodnutí.

V úterý již začal platit standardní jednací rozvrh, vypadající následovně: 7:30–9:00 ranní side event/schůzka pracovní skupiny; 9:00–12:00 jednání v komisích I. a II., 12:15–14:00 side events/schůzky pracovní skupiny; 14:00–17:00 jednání v komisích I. a II.; 17:15–19:00 side events/schůzky pracovní skupiny; 19:00–21:00 side events/schůzky pracovní skupiny/ 19:00–22:00 jednání v komisích I. a II. V případě zemí Evropské Unie jsme měli každé ráno koordinační schůzku, abychom se připravili na body, které se ten den měly projednávat. V případě potřeby byly EU koordinační schůzky také mezi dopoledním a odpoledním jednacím blokem či po tomto odpoledním bloku. Každý večer se pak ještě konala koordinační schůzka našeho předsednického týmu, aby se připravilo vše potřebné na další

den, upravily se dokumenty či naše postoje vzhledem k posunům v jednáních a podobně.

Dále jsme neustále kontrolovali verze druhových návrhů i pracovních dokumentů, protože mohly být kdykoli upraveny a bylo potřeba znát vždy aktuální znění. Během konference přibývaly také tzv. „infodocuments“, poskytující doplňující informace k některým návrhům a dokumentům a tzv. „in-session documents“, které obsahovaly výsledky práce pracovních skupin k problematičným dokumentům a návrhům. Probíhala také různá bilaterální jednání, expertní schůzky a jednání vyžádaná podavatelí návrhů či dokumentů, které mohly naše společné stanovisko ovlivnit či změnit. O tomto bylo potřeba ihned všechny informovat.

Několik států EU vyslalo pouze jednoho delegáta, či místo delegáta pověřili zástupce jejich konzulátu v Panamě. Pro tyto případy bylo potřeba neustále sledovat vývoj jednání, kdyby došlo k potřebě argumentace či dokonce k hlasování. V takovém případě bylo potřeba delegáta/konzula vyslat do příslušné komise, kde mělo hlasování probíhat. Tito delegáti měli tím pádem zajištěn dostatek pohybu, jelikož museli takto přebíhat několikrát denně. Ve chvíli, kdy bylo totiž jasně ohlášeno, že se bude volit, museli se delegáti usadit ke svým stolkům s hlasovacími zařízeními, přičemž nikdo nemohl chodit z místnosti ven ani dovnitř. Často měli tedy delegáti na přeběhnutí jen několik vteřin. Občas došlo ke zmatkům, kdo má vlastně hlasovat, protože v některých případech hlasovaly členské státy EU, v dalších hlasovalo EU jako celek a jednotlivé státy ne. Proto byli v obou jednáních sálech určení koordinátoři, kteří vždy poskytovali jasnou informaci o tom, kdo a jak volí.

Z toho lze poznat, že bylo třeba být neustále ve střehu a všechno sledovat. Zejména ve dnech, kdy probíhala ještě večerní jednání, to nebylo nic snadného. Naštěstí náš tým fungoval zcela perfektně, takže vše bylo bez problémů zvládnuto.

Přiznám se, že jelikož jsem byla odborným poradcem pro jednání v Komisi I., kde se projednávaly hlavně druhové návrhy, nemohu poskytnout zasvěcené informace z jednání Komise II. Tam mám jen kusé informace od kolegů. Významnější diskuse se vedly zejména okolo dokumentů týkajících se ochrany slonů, kde státy, na jejichž území se sloni vyskytují, trvaly na tom, že ostatní státy jim do toho nemají co mluvit. Překvapivě sporným bodem byl také dokument týkající se genderového zastoupení v ochraně přírody a biodiverzity.

V Komisi I. se v úterý projednaly pracovní dokumenty týkající se anotací specifikujících podmínky ochrany pro druhy zařazené v příloze II. a III. úmluvy CITES; identifikace druhů nejohroženějších vyhynutím a změna při přidávání žraloků a rejnoků na zmíněné přílohy. V odpoledním bloku přišly na řadu dokumenty o obchodu s jedinci údajně vyprodukovanými v zajetí, o ochraně úhořů, křídlatce velkého a mořských želv. O většině dokumentů panovala konsensuální

shoda, u jiných bylo potřeba doladit úpravy a byly k nim tedy vytvořeny pracovní skupiny, do kterých se mohly hlásit členské státy i neziskové organizace.

Ve středu 16. listopadu přišly na řadu dokumenty týkající se žraloků a rejnoků, mořských akvarijních ryb, CITESem organizovaného programu pro ochranu druhů stromů, následovaného dokumenty o stromech poskytujících ceněné vonné dřevo agarwood, o stromech rodu *Boswellia*, o stromech s tzv. růžovým dřevem, afrických druhích stromů a neotropických druhích stromů, o léčivých a aromatických rostlinách a nomenklatuře stromů různých rodů a čeledí.

Čtvrtek 17. listopadu přinesl na řadu, kromě dalších pracovních dokumentů zabývajících se nomenklaturou hojně obchodovaných stromů druhů *Khaya* (africký mahagon) a *Rhodiola*, první návrhy na druhové změny v přílohách úmluvy CITES. První (LP 48) se týkal zahrnutí rodu *Dipteryx* (Silivoň) do přílohy II. Do stejné přílohy byla navržena stromová čeleď trubačovitých a všech afrických populací stromů rodu Afzélie.

Odpoledne ovšem přišly na řadu výbušnější návrhy. Konkrétně návrh na zařazení celé žraločí čeledi modrounovití (LP 37). Proti bylo zejména Japonsko a Čína, tvrdící že ne všechny druhy splňují podmínky pro zařazení. Shodou okolností jsou však tyto dva státy největšími lovci a zpracovateli žraloků dotčené čeledi. Jelikož jedním z navrhuječích států byla domácí Panama, která mimo jiné odměnila podporovatele plyšovými žraloky, změnila se diskuse v emotivní boj. Když bylo jasné, že dohody nedosáhneme, zažádalo Japonsko o tajnou volbu (v praxi možnost hlasovat jinak, než na co má delegace schválený mandát, protože se to nikdo nedozví). Ta dávala Japonsku možnost ovlivnit některé delegace na svou stranu. EU byla proti tajné volbě, ale bohužel se pro ní vyslovil dostatečný počet států. Předseda evropské komise pro CITES tedy požádal o zveřejnění států, které pro tuto tajnou volbu hlasovaly. Několik zemí vyjádřilo značný odpor této žádosti, čímž se tak trochu přiznaly, ale celá situace skončila na faktu, že tento případ je ojedinělý a bude třeba více času, aby sekretariát CITES probral a rozhodl, jak v takových situacích postupovat.

Poté se tedy přistoupilo k onomu tajnému hlasování plnému emocí. Naštěstí většina členských států hlasovala pro podporu návrhu a všechno dobře dopadlo. Ale tím bitva o žraloky neskončila. Další návrh (LP 38) se týkal kladivounů a opět zařazení celé čeledi do přílohy II. Japonsko bylo opět proti a chtělo počet druhů zredukovat, ale návrh přesto prošel již bez dramát. Na programu večerního jednání byly další rostlinné návrhy, včetně již zmíněného brazilského dřeva ze stromu *Paubrasilia echinata*. Navrhovatelé chtěli přesunout druh z druhé do první přílohy, s čímž EU principiálně souhlasila, ale narazili jsme tím na obrovské administrativní problémy ohledně hotových hudebních nástrojů, které by si nikdo nemohl koupit, ani s nimi cestovat, bylo by nutné je nějak označovat a prokazovat, zda

pochází z doby před přijetím do CITES. Specifika ochrany druhu je možné doplnit v rámci anotace, nicméně u druhů v příloze I. jsou anotace dle textu konvence nepřijatelné. O tom, jak by to mohlo být proveditelné, se vedly intenzivní debaty před konferencí i v rámci ní a vytvořila se i speciální pracovní skupina, jejímž cílem bylo nalézt vhodný kompromis.

Páteční dopolední jednání se vrátilo k mořským živočichům, konkrétně zahrnutí rejnoků z čeledi pilohřbetovitých (LP 40) a sumýšů (LP 42) do přílohy II. Nebylo překvapením, že proti vystoupila Čína a Japonsko, největší zpracovatelé a konzumenti těchto druhů. Odmítali se podvolit konsensu a vyvolali hlasování v obou případech. A v obou byli významně přehlasováni ve prospěch větší ochrany mořských druhů. Dále byly do druhé přílohy CITES zapsáni i sladkovodní rejnoci (LP 39).

Odpoledne ovšem slibovalo další drama. Na řadu totiž přišel návrh o přeřazení hrocha z druhé přílohy do první, což prosazovala část afrických států, a to velmi důrazně. Během konference tyto státy organizovaly agitační kampaně a dokonce se nechaly již před konferencí slyšet, že jestli je EU nepodpoří, budou blokovat všechny unijní návrhy. Proto se dalo čekat mnoho rozjitřených emocí. Ale nastalo něco, co nečekal asi nikdo. Předseda jednací komise v průběhu projednávání návrhu vyhlásil evakuaci místnosti z bezpečnostních důvodů. Údajně byl totiž v místnosti cítit plyn. Ohlášených 20 minut se protáhlo na třičtvrtě hodiny.

Když jsme se do jednací místnosti vrátili a pokračovali v diskusi o „hroším“ návrhu, opakovaně vypadal mikrofon tlumočnicki do angličtiny a jednání bylo neustále přerušováno. O tom, zda tyto události souvisí s předpokládaným problematickým jednáním, nechť si čtenář udělá názor sám. Návrh byl nakonec předmětem hlasování a nebyl schválen. Velkým africkým savcům se věnovaly i další návrhy. U slonů se podařilo zablokovat snížení ochrany několika populací a zároveň bylo zamítnuto zahrnutí všech populací do přílohy I., což by v podstatě „trestalo“ státy, kde mají ochranu sloních populací zvládnutou a mají tedy možnost získávat zdroje na ochranu z udržitelného využívání jedinců.

S tím se všichni delegáti rozloučili před víkendem, na který nebyla plánována žádná oficiální jednání (což neznamená, že se žádná jednání či schůzky nekonaly). Naprostá většina delegací využila volné dny k poznávání hlavního města či ikonického kanálu panamského průplavu a hlavně úžasné tropické přírody.

S načerpanými silami jsme se opět sešli v pondělí 21. listopadu ráno. Byly před námi ještě dva ožehavé návrhy, týkající se nosorožců. Zde zaznamenala úspěch Evropská unie, která prosadila úpravu anotace tak, že bude možné obchodovat s živými jedinci výlučně pro *ex-situ* záchranný chov a to pouze na území původního výskytu. Přičemž obchod s trofejemi nebude povolen. Poté již došlo na nekonfliktní návrhy, které byly v rychlém sledu schváleny konsensem. Šlo o psouna

mexického (LP 6), bernešku velkou (LP 7), šámu bělořitou (LP 8), bulbula korun-
katého (LP 9) a albatrosa bělohřbetého (LP10).

Tento návrh přinesl další z dramát 19. konference smluvních stran, který ovšem nijak nesouvisel s albatrosem. Čína vystoupila s požadavkem na zaznamenání svého prohlášení vůči Spojeným státům americkým. Ty se podle Číny dopustily porušení mezinárodního práva, když ve svých návrzích ohledně druhů z jihovýchodní Asie popisovaly výskyt druhů kromě Číny také v Hong Kongu, v Makau a na ostrovech Diaoyu Dao (Senkaku). Tyto jsou, podle Číny, součástí území jediné a jednotné Číny a ne samostatnými státy. Spojené státy tímto údajně hrubě narušily suverenitu a územní celistvost Čínské republiky. Čímž čínské úřady podávají formální protest a vyhrazují si právo učinit vůči Spojeným státům další kroky. Načež se přihlásilo Japonsko a prohlásilo, že ostrovy Senkaku (čínský název Diaoyu Dao) jednoznačně a beze sporu patří Japonsku a intermezzo ukončilo s tím, že platforma CITES rozhodně není prostor, kde by se toto mělo řešit.

Poté již zbývaly k projednání pouze návrhy týkající se plazů a obojživelníků, které jsem měla na starost a na jejichž analýze a rozhodnutí o hlasování jsem se podílela. K několika z těchto návrhů měla EU výhrady, jelikož zahrnovaly druhy, které fakticky nespĺňovaly stanovené podmínky pro zařazení do příloh, a jednali jsme s navrhovateli o možnosti redukce, která ale byla ve většině případů odmítnuta. Jelikož ale byly v navrhovaných skupinách i velmi ohrožené druhy, nemohli jsme návrhy zcela zamítnout a přistoupili jsme ke konsensu.

Specificky bych zde zmínila návrh na zařazení agamy kočiččinské do přílohy II. Tento návrh předložila Evropská unie a nečekal se žádný odpor. Jenže očividně přišla pomsta za zamítnutí onoho „hrošího“ návrhu a k diskusi se přihlásilo množství afrických států a trvaly na tom, že agama nespĺňuje potřebné parametry. Dokonce došlo k hlasování. Unijní návrh byl však připraven velmi dobře a spĺňoval vše, co měl, a tak byla „africká opozice“ přehlasována a návrh byl přijat.

Úterý 22. listopadu dopoledne se komise 1 věnovala pracovním dokumentům souvisejícím s živočišnými druhy (lvi, sajga tatarská, afričtí dravci, zpěvní ptáci a obojživelníci) a návrhu na změnu kritérií pro zařazování druhů do příloh úmluvy CITES. Po bouřlivé diskusi byly jakékoli změny zamítnuty. Dopoledne se projednal a schválil další balík „plazích“ návrhů. Ne vždy jsme s tím jako EU souhlasili, ale ustoupili jsme v zájmu konsensu. Kvůli časovému skluzu byl přidán ještě večerní jednací blok, při kterém došlo ke schválení rozhodnutí vytvořených pracovními skupinami k několika dokumentům a zbylých návrhů týkajících se rostlinných druhů.

Kontroverzní návrh na zařazení celé čeledi žab rosněnkovitě (*Centrolenidae*) (LP 34), které jsou mimořádné tím, že mají na břišní straně průhlednou kůži, jsou jim vidět orgány a často mají zelené kosti následkem ukládání bilirubinu. Jde o mimořádně atraktivní druhy s dokonalým maskováním, žijící v tropické Střední a Jižní Americe v místech, která jsou ohrožená množstvím faktorů, jako je deforestace, klimatické změny a smrtící houbová choroba chytridiomykóza. Nebylo tedy sporu o tom, že tuto čeleď je třeba chránit. Nicméně spor přinesl fakt, že obchodování s nimi mezi rizikové faktory nepatří a na trhu se reálně vyskytuje jen několik málo druhů. Proto se nejen Evropská unie vyjádřila pro významnou redukci či celkové zamítnutí návrhu s tím, že je potřeba zvolit jiné mechanismy ochrany.

Nicméně návrh měl velkou podporu, a to i díky tomu, že jedním z předkladatelů byla právě domácí Panama a během konference pořádala několik akcí pro podporu návrhu, včetně užití nejpůsobivější přesvědčující metody celé konference, a to rozdávání plyšových zvířat. V závěru dlouhé diskuse oponenti ustoupili a všech 160 druhů této čeledi bylo zařazeno do druhé přílohy CITES. Poté byly přijaty i další návrhy týkající se obojživelníků a několik zařazující druhy sladkovodních želv.

Ve středu 23. listopadu bylo nutno projednat veškeré zbylé návrhy a dokumenty, včetně záznamových zpráv z každého jednacího bloku a výsledné dokumenty odevzdané pracovními skupinami. Vše dopadlo bez větších potíží shodou, až na pracovní dokument týkající se nastavení kvót pro obchod loveckých trofejí z levhartů. Zejména Niger odmítal souhlas a přišel s vlastním návrhem, dokonce došlo k osočením, obviněním a výhrůžkám. Nakonec se ale předsedajícímu podařilo Niger přimět k ústupu. Tím bylo ke všem dokumentům a návrhům vytvořeno stanovisko schválené většinou členských států Úmluvy.

Tím však proces přijímání rozhodnutí a úprav příloh nekončí. V posledních dvou dnech konference, tedy čtvrtek a pátek 24. a 25. 11. se ještě všechna tato stanoviska měla přednést na plénu, kterého se účastnili opět všichni delegáti najednou. Zde byla ještě možnost znovuotevření jednání k dokumentu či návrhu a eventuelní změně stanoviska. Ke zmíněnému znovuotevření nakonec u několika bodů došlo.

Mimo jiné u dokumentu 26, který zmiňuje moratorium na lov velryb, který otevřelo Japonsko a zpochybnilo vědeckou přesnost a vůbec celou platnost zmíněného moratoria, což bohužel vůbec nepřekvapilo. Znovu byl otevřen i návrh o hrochovi a slonech, krokodýlu siamském, chřestýši lesním, krunýřovci pruhovaném a dle očekávání i návrh zařazení modrounovitých žraloků, a to opět Japonskem. To nemohlo zvrátit podporu většiny států, ale vyžádalo si alespoň záznam jejich nesouhlasu a zpochybnění relevance návrhu. I v těchto znovu-

otevřených bodech došlo nakonec ke konsensuálnímu stanovisku a konference mohla být prohlášena za uzavřenou. Nakonec bylo přijato rekordních 365 rozhodnutí a na přílohy Úmluvy se dostalo více než 500 druhů rostlin a živočichů.



Mgr. Ing. Helena Straková je pracovník Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, PR Jižní Čechy, správa CHKO Blanský les. Věnuje se projektu LIFE, managementu soustavy Natura 2000 a zoologii.

Je absolventkou Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, kde vystudovala obor biologie ochrany zájmových organismů, zaměřený mimo jiné i na CITES.

Abstract:

19th SESSION OF THE CONFERENCE OF PARTIES CITES, PANAMA CITY 2022

The Czech Presidency of the European Union in 2022 was extraordinary in terms of nature conservation, biodiversity and the environment, as several international conferences on the conventions to which the Czech Republic and the EU are members were held during the Presidency. The article describes in detail the course and results of the 19th Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CoP19 CITES), which took place between 14 and 25 November in the Central American capital of Panama.

Key words: CITES Convention, CoP19 CITES, endangered species of wild fauna and flora, nature conservation



◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶

LIMITY A OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V ZÁJMU OCHRANY LESA

Komparativní pohled na principy omezení vlastnického práva v České republice a Spolkové republice Německo

JUDr. Klára Djemel

Úvod

Vlastnictví zavazuje. Obdobnou větu nalezneme v ústavách a katalogích základních práv a svobod napříč evropskými státy. Vlastnictví není neomezeným souborem práv umožňující vlastníkovi s objektem vlastnického práva nakládat zcela libovolně. Vlastnictví je ve své podstatě omezeno, jelikož neslouží pouze soukromým zájmům vlastníka. Některé věci, objekty vlastnického práva, plní nenahraditelné role ve veřejném zájmu. Tyto věci pak sebou mohou pro vlastníka nést řadu omezení ve výkonu vlastnického práva a povinností. Jedním z objektů vlastnického práva, který sebou nese nezanedbatelné omezení prakticky všech složek vlastnického práva, je les, resp. lesní pozemek. Právě les, jako nepostradatelná součást životního prostředí vyžadující vysokou míru ochrany, je v následujícím textu užít jako příklad pro výklad problematiky limitů a omezení vlastnického práva.

V zájmu hlubšího porozumění problematiky omezování vlastnických práv v zájmu ochrany životního prostředí, a konkrétně lesa, je podán výklad srovnávající ústavněprávní východiska v České republice a Spolkové republice Německo. Tyto státy jsou si blízké nejen právními systémy a řády, ale také geograficky, kdy zastoupení a skladba lesů si je velmi blízká.

Lesy plní řadu nenahraditelných ekologických, v českém prostředí označovaných jako mimoprodukčních,¹ funkcí.² Kromě toho, že jsou lesy domovem ne-

¹ *Funkcemi lesa se rozumí přínosy podmíněné existencí lesa, které se člení na produkční a mimoprodukční (srov. § 2 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon).*

² Rozdíl mezi funkcí a účinkem vysvětluje Radek Pokorný na příkladu vztahu lesa a vodního režimu: Mezi lesem a vodním režimem platí závislost, že les zadržuje atmosférické srážky a zpomaluje odtok vody z povodí. Z hlediska cílového stavu má les retenční účinek. Pokud nás ale zajímá, jakým procesem je tohoto účinku dosaženo, hovoříme o funkci. Viz POKORNÝ, Radek. Krajina a voda v době klimatické změny. In: ČÍLEK, Václav, POLÍVKA, Martin, VACEK Zdeněk. *Český a moravský les*. Praha: Dokořán, s.r.o., 2022.

sčtetného množství flóry a fauny, zabraňují erozi, plní hydrické funkce,³ pohlcují CO₂ a produkují kyslík, ale také odstraňují nečistoty z ovzduší. V době klimatických změn je nezanedbatelná rovněž jejich schopnost v létě ochlazovat krajinu a v zimě jí mírně oteplovat.⁴ Stejně jako další složky životního prostředí jsou lesy ohrožovány řadou faktorů, z nichž mnohé spočívají v lidské činnosti. Jelikož les plní rovněž funkce produkční,⁵ dochází velice snadno ke střetu ekonomických a ekologických zájmů.

V České republice pokrývají lesní pozemky zhruba 2,6 milionu hektarů, což tvoří 34 % z celkového území státu. Celkem 56 % lesů vlastněno státem, 26 % soukromými vlastníky a 18 % obcemi a lesními družstvy.⁶

Na území Spolkové republiky Německo je situace více nakloněná soukromému vlastnictví, kdy 43 % lesů je ve vlastnictví soukromých osob. S ohledem na federální uspořádání státu lze ještě rozlišovat vlastnictví na úrovni Spolkové republiky a na úrovni spolkových zemí. Zatímco spolkové země vlastní 32 % lesních pozemků, Spolková republika vlastní pouze 3 %. Celkem 22 % poté náleží veřejnoprávním korporacím (např. obce).⁷

Při právní regulaci lidské činnosti za účelem zajištění ochrany kvality i kvantity lesů je, jako v případě dalších vlastnitelných složek životního prostředí, třeba si položit otázku, jak, v jaké míře a za jakých podmínek lze omezovat práva vlastníků lesů, resp. lesních pozemků. Kdyby činnost vlastníků lesů nebyla regulována, hrozí, že by došlo ke zničení lesů, a to ať už nadměrnou těžbou, odlesňováním či nezajištěním dostatečné ochrany před škodlivými činiteli ohrožujícími kvalitu lesa.

Při řešení této otázky je třeba začít u samotného zakotvení základního práva vlastnit majetek a zabývat se principy a funkcemi, na kterých je toto právo založeno. V druhé části textu jsou závěry rozboru ústavněprávní roviny aplikovány na případ omezení vlastnického práva k lesu ve srovnání německé a české právní praxe.

³ Hydrickou funkci lesa rozumíme jeho přirozenou roli ve vodním cyklu, kterou lze ovlivňovat hospodářskými opatřeními, kdy se již jedná o funkci vodo hospodářskou.

⁴ POKORNÝ, Radek. Krajina a voda v době klimatické změny. In: CÍLEK, Václav, POLÍVKA, Martin, VACEK Zdeněk. *Český a moravský les*. Praha: Dokořán, s.r.o., 2022.

⁵ Zejm. těžba a následný prodej dřeva vlastníkem lesa.

⁶ Ministerstvo zemědělství. *Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2020*. [online]. 2021 [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/688968/Zprava_o_stavu_lesa_2020_web.pdf.

⁷ Statistisches Bundesamt (Destatis). *Forststrukturerhebung 2022: 43 % des deutschen Waldes in Privatbesitz* [online]. 2022 [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_415_41161.html

1. Ústavněprávní východiska

1.1 Pojem a obsah záruky vlastnického práva

Vlastnické právo, přestože je tradiční součástí katalogů základních práv a svobod,⁸ se v některých ohledech oproti ostatním základním právům liší. Jedná se o právem konstruovanou svobodu.⁹ Zatímco jiná ústavně zaručená základní práva a svobody chrání statky jako je život, fyzická integrita či svoboda, jejichž existenci lze shledat i mimo právo a jejich výklad je právem spíše upřesňován, pojem vlastnictví není ničím přirozeně se vyskytujícím.

Pojetí Základního zákona Spolkové republiky Německo

Článek 14 Ústavy (Základní zákon) Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz, GG*) stanoví tzv. záruku vlastnického práva (*Eigentumsgarantie*). V tomto smyslu se tedy nejedná o vlastnické právo či svobodu vlastnictví, ale spíše o ochranu (záruku) nabytého vlastnictví (majetku), tedy existenci a trvání tohoto právní vztahu.¹⁰ V první větě čl. 14 odst. 1 GG je poté stanoveno, že *vlastnictví se zaručuje*.

Tímto je zaručena existence vlastnického práva, jehož obsah a limity stanoví zákonodárce (*Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums*). Pravomoc zákonodárce však není neomezená. Spolkový ústavní soud toto označuje za tzv. institucionální záruku vlastnického práva, kterou vykládá následovně: „*Institutionální záruka zakazuje vyjmout z právní úpravy soukromého práva takové oblasti, které tvoří základ existence ústavně chráněných činností v oblasti vlastnického práva.*“¹¹ Tento výklad je v souladu s čl. 19 odst. 2 GG¹², který obecně ve vztahu k ústavně zaručeným základním právům stanoví maximum jejich omezení, kdy základní právo nesmí být porušeno ve své podstatě.

Omezení pravomoci zákonodárce určit obsah a limity vlastnického práva však nespočívá pouze ve stanovení maxim pro omezení jednotlivých složek vlastnického práva, ale projevuje se také potřebou existence legitimního důvodu pro stanovení obsahu a limitů vlastnického práva. Stanovení limitů vlastnického práva nemůže být svévolné. Limity vlastnického práva stanovené zákonem jsou typicky projevem sociální funkce vlastnictví, která v sociálním státě omezuje funkci vlast-

⁸ Např. vlastnictví bylo označeno přirozeným a nepromlčitelným lidským právem již v Deklaraci práv lidských a občanských z roku 1789.

⁹ MANSSEN, Gerrit. *Staatrecht II*. Mnichov: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-3-406-78860-4. s. 219.

¹⁰ GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentumsgarantie und Erbrecht. In: GRÖPL, Christoph, WINDTHORST, Kay, COELLN, Christian. *Grundgesetz*, Mnichov: C.H. Beck, 2020. ISBN 9783406712586. s. 269 a násl.

¹¹ Viz Rozsudek Spolkového ústavního soudu, BVerfG, 18. 12. 1968 – 1 BvR 638/64; 1 BvR 673/64; 1 BvR 200/65; 1 BvR 238/65; 1 BvR 249/65.

¹² Čl. 19 odst. 2 GG stanoví: *Za žádných okolností nesmí být porušeno základní právo ve své podstatě.*

nického práva spočívající v zaručení svobody a ochrany vlastnického práva.¹³ Blíže je problematika sociální funkce vlastnictví probírána v následujících kapitolách.

Pojetí Listiny základních práv a svobod České republiky

V českém právním řádu ústavní záruky vlastnického práva nalezneme v usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (Listina základních práv a svobod, LZPS), a to v čl. 11 označeném jako „Ochrana vlastnictví“. První věta čl. 11 odst. 1 LZPS stanoví, že *„Každý má právo vlastnit majetek.“* V tomto smyslu tedy LZPS rovnou poukazuje na předmět vlastnického práva, tedy majetek.

Ústavní soud České republiky rovněž interpretuje ústavní právo vlastnit majetek jako institucionální garanci: *„Svoboda vlastnit je svobodou právně konstituovanou, neexistuje tedy tam, kde by chyběl právní řád. Z tohoto důvodu má zákonodárce poměrně široké možnosti úpravy nabývání vlastnictví, jeho užívání, jakož i dispozic s ním. V tomto smyslu lze hovořit o vlastnictví jako o institucionální garanci.“*¹⁴ Institucionální pojetí vlastnického práva českým a německým spolkovým ústavním soudem se shoduje v chápání, že se jedná o záruku právní existence vlastnického práva s tím, že německý spolkový ústavní soud klade větší důraz na zachování podstatných náležitostí vlastnického práva. V českém ústavním pořádku vychází povinnost šetření podstaty a smyslu při omezení základních práv a svobod zejména z ust. čl. 4 odst. 4 LZPS,¹⁵ které je tak obdobou čl. 19 GG.

Druhé pojetí záruky vlastnického práva Ústavním soudem ČR spočívá v tzv. garanci právního postavení: *„Vlastnictví jako garance určitého právního postavení osoby omezuje veřejnou moc v zásazích do vlastnictví již konstituovaného.“*¹⁶ V tomto smyslu je tedy kladen větší důraz na ochranu existujícího vlastnictví před zásahy veřejné moci. Předmětem ochrany práva vlastnit majetek je tedy existující právní postavení. Stejně tak čl. 14 odst. 1 GG neposkytuje ochranu pouhým šancím, potenciálním výdělkům nebo jiným budoucím příležitostem obchodu a zisku.¹⁷ V souladu s judikaturou ESLP však chráněným majetkem může být i le-

¹³ Viz GIESLER, Volkmar. *Die Eigentums garantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichts*. Kolín: Lehmanns, 2020, ISBN 9783965430860. s. 8 a násl.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 09. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, bod 43.

¹⁵ Čl. 4 odst. 4 LZPS stanoví: Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

¹⁶ Ústavní soud ČR, nález ze dne 02. 04. 2002 – I. ÚS 553/2000.

¹⁷ GIESLER, Volkmar. *Die Eigentums garantie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 2020, s. 7.

gitimní očekávání vlastnického práva představované např. pohledávkou, která je určitá.¹⁸

Česká LZPS sdílí rovněž pojetí solidární funkce vlastnictví. Kateřina Šimáčková tento princip odůvodňuje následovně: „Protože společnost vlastnictví jednotlivce respektuje a chrání, měl by jednotlivec výměnou za to své vlastnictví užívat tak, aby neohrožoval práva jiných nebo zájmy společnosti jako celku“.¹⁹

Dílčí shrnutí

Lze tedy shrnout, že v obou právních rádech spočívá garance vlastnického práva ve dvou hlavních aspektech. První představuje záruka existence vlastnického práva, se kterou je spojena povinnost zákonodárce vymezit v právním řádu obsah a meze vlastnického práva. Volnost zákonodárce je omezována maximou šetření podstatných náležitostí vlastnického práva zaručeného ústavou. Druhým aspektem garance vlastnického práva je ochrana právního postavení vlastníka, tedy ochrana konkrétních hodnot.

Provázanost české a německé koncepce vlastnického práva je zřejmá i z důrazu na sociální (někdy označována jako solidární) funkci vlastnictví. Solidární funkce vlastnictví je vyjádřena v ust. čl. 14 odst. 2 GG shodně s čl. 11 odst. 3 LZPS, které stanoví, že *vlastnictví zavazuje*. Ústavní soud ČR k vývoji této funkce uvádí: „[Sociální] funkce vlastnictví byla zakotvena v německé Výmarské ústavě v čl. 153, poté ještě důrazněji v čl. 14 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Německý vzor sleduje i naše Listina v čl. 11 odst. 3 věť první. Z tohoto pohledu je proto nutno pohlížet na celou problematiku nejen z hlediska statického, nýbrž i dynamického, kdy se funkce vlastnictví ve vztahu k jeho předmětu časem mění, ale i z hlediska účelového určení předmětu vlastnictví.“ Český koncept funkcí vlastnického práva, které úzce souvisejí i s jeho vymezením a omezením, tedy vychází z německé ústavní praxe.

1.2 Obsah a předmět vlastnického práva

Výše byl vymezen pojem a obsah záruky vlastnického práva jako základního práva. Od toho je třeba odlišovat obsah samotného vlastnického práva. S ohledem na výše uvedené se lze shodnout, že existence vlastnictví závisí na existenci právního řádu. Z tohoto důvodu čl. 14 odst. 1 GG rovnou povolává zákonodárce, aby vymezil obsah a meze vlastnického práva. Jak upozorňuje Gröpl, tuto větu nelze vykládat tak, že zákonodárce má „volnou ruku“ vymezit obsah vlastnického

¹⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 02. 2008 – 55179/00, Glaser proti České republice, bod 51.

¹⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In: POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolter Kluwer, 2012. s. 300 a násl.

práva libovolně. Věta „*vlastnictví se zaručuje*“ ukládá zákonodárci povinnost zachovat podstatné náležitosti (*Wesensmerkmale*) vlastnictví. V souladu s rozhodovací praxí spolkového ústavního soudu je kromě samotné existence vlastnického práva předmětem ochrany²⁰ zejména užívání a libovolné nakládání s majetkem.²¹ Německý občanský zákoník v § 903 BGB stanoví: *Vlastník věci může, pokud tomu neodporuje zákon nebo práva třetích osob, s věcí nakládat podle svého uvážení a ostatní vyloučit z jakéhokoli vlivu.*

LZPS vymezení obsahu vlastnického práva zmiňuje nepřímou v čl. 11 odst. 1 věta druhá LZPS, který stanoví, že každému vlastníkovu náleží stejný zákonný obsah a ochrana vlastnického práva. Důraz je tedy rovněž kladen na rovnost vlastnického práva všech vlastníků. Ze slovního spojení „zákonný obsah“ můžeme dovodit, že obsah vlastnického práva, tj. i jeho limity, je rovněž stanoven zákonem. Základní vymezení obsahu vlastnického práva v českém právním řádu poskytuje občanský zákoník, který v § 1012 stanoví: „*Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.*“ Předmětná ustanovení německého a českého občanského zákoníku tedy shodně předpokládají meze vlastnického práva stanové zákonem a právy třetích osob.

Vedle obsahu vlastnického práva je třeba vymezit jeho předmět. Jak bylo uvedeno výše, v souladu s pojetím garance právního postavení, je chráněno již existující vlastnictví. Čl. 11 LZPS výslovně stanoví, že předmětem vlastnictví je majetek. V souladu s výkladem ESLP se může jednat například o různé věci hmotné i nehmotné a další hodnoty jako například průmyslové a duševní vlastnictví – autorská práva, obchodní značky, licence, případně i různá užívací nebo požívací práva k nemovitostem.²²

Obsah vlastnického práva závisí právě na předmětu vlastnického práva. Například vlastnictví půdy, které je součástí níže probírané problematiky, je v mnohých ohledech specifické. Z právní praxe je zřejmé, že vlastník pozemku nemůže se svým majetkem nakládat shodným volným a neomezeným způsobem jako s movitým majetkem.²³

2. Omezení vlastnického práva a jeho limity

Omezení vlastnického práva se teoreticky může vztahovat k aspektu institucionální garance, tedy práva (způsobilosti) osob vlastnit majetek, nebo k aspektu garance právního postavení, tedy ochraně vlastnictví konkrétních věcí a majetku.

²⁰ Tzv. *Kernbereich*, tj. jádro předmětného práva.

²¹ GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentumsgarantie und Erbrecht, 2020. s. 269 a násl.

²² TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKES, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2021.

²³ NIESSLEIN, Erwin. *Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums*. Singhofen: Parey, 1980. s. 55 a násl.

V praxi se omezení vlastnického práva typicky týká právě omezení vlastnického práva ke konkrétním statkům.²⁴

Jak bylo uvedeno výše, české i německé pojetí vlastnického práva je značně ovlivněno jeho solidární funkcí. I Evropský soudní dvůr v rozsudku Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz ze dne 13. prosince 1979 (bod 20) poukázal na to, že respektování sociální funkce vlastnictví je obvyklým přístupem evropských demokratických států: „... zákonodárce může podřídit užívání soukromého majetku požadavkům obecného prospěchu. Některé ústavy přitom odkazují na imanentní vlastnické vazby (vlastnictví zavazuje) ... další na sociální funkci vlastnictví ..., na to, že užívání vlastnictví má zároveň sloužit obecnému prospěchu a na požadavky sociální spravedlnosti ... Ve všech členských státech má sociální funkce vlastnického práva konkrétní legislativní výraz.“²⁵

Východiska omezení vlastnického práva v Základním zákoně

Zjednodušeně řečeno lze shrnout, že vnější meze výkonu vlastnického práva jsou stanoveny vlastnickými a jinými právy ostatních osob a vnitřní omezení vlastnického práva stanovená zákonodárcem jsou typicky projevem sociální funkce vlastnictví. Sociální funkce vlastnictví je v Základním zákoně vyjádřena v čl. 14 odst. 2 GG, který stanoví: „*Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má zároveň sloužit k blahu společnosti.*“ Do výkonu vlastnického práva je tedy zasahováno za účelem plnění zájmů veřejnosti, resp. společnosti.

Výkladem věty druhé čl. 14 odst. 2 GG je třeba chápat, že obecné blaho není na výkonu vlastnického práva nezávislé, avšak k naplňování obecného blaha dochází právě prostřednictvím výkonu vlastnického práva.²⁶

Je pravomocí zákonodárce v souladu s čl. 14 odst. 2 GG závazně stanovit jednotlivým vlastníkům povinnosti, které jsou projevem sociální funkce vlastnictví. Úkolem zákonodárce je tedy vytvořit konstrukci vlastnického práva, ve které jsou současně brány v úvahu jak soukromé zájmy jednotlivce, tak zájmy široké veřejnosti. Jedním ze zájmů veřejnosti, o které má zákonodárce dbát, je ochrana přírodních zdrojů.²⁷ Konflikt mezi zárukou vlastnického práva a ochranou životního prostředí musí být řešen zejména zákonnou regulací a právě normami stanovícími hranice vlastnického práva.²⁸

²⁴ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví], 2021.

²⁵ Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz ze dne 13. prosince 1979, bod 20.

²⁶ NIESSLEIN, Erwin. *Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums*, 1980. s. 75.

²⁷ Viz čl. 20a GG.

²⁸ BLASBERG, Daniela. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*. Heidelberg: Springer, 2008. s. 107.

Základní typy zásahů do vlastnického práva lze podle systematiky čl. 14 GG rozdělit na zákonná omezení stanovená ustanoveními určujícími obsah a hranice vlastnického práva (*Inhalts- und Schrankenbestimmungen*) dle čl. 14 odst. 1 věta druhá GG a vyvlastnění dle čl. 14 odst. 3 GG.²⁹ Jarass jako další kategorii přidává tzv. jiné zásahy bez charakteru vyvlastnění. Předmětem tohoto textu není problematika vyvlastnění, ale právě limity a omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 14 odst. 1 GG.

Zásahy do vlastnického práva dle čl. 14 odst. 1 věta druhá GG jsou představovány zákonnými ustanoveními o obsahu a hranicích vlastnického práva. Tyto dva typy ustanovení lze v praxi mnohdy těžce rozlišit, jelikož důsledkem obou typů ustanovení je určení limitů vlastnického práva. Vedle zákonů mohou obsah a hranice vlastnického práva stanovit i vyhlášky a nařízení, případně územní plány, avšak vždy musí mít zákonný základ.³⁰

Jarass omezení vlastnického práva prostřednictvím správního aktu řadí do kategorie jiných zásahů bez charakteru vyvlastnění. Gröpl taková omezení správním aktem považuje za konkretizaci zákonných omezení a řadí je tak pod kategorii zákonných omezení stanovených obsahem a hranicemi vlastnického práva dle čl. 14 odst. 1 věta druhá.³¹ Přestože Jarass tuto kategorii odděluje, shoduje se, že v případě, že správní akty vychází ze zákonných omezení, jedná se rovněž o omezení dle čl. 14 odst. 1 věta druhá a čl. 14 odst. 2 GG. S těmito omezeními se však nepojí nárok na odškodnění. Nárok na peněžité narovnání vznikne pouze v případě, že je takový zakotven v příslušné zákonné normě.³²

Zákonodárce tedy nemá při stanovení obsahu vlastnického práva volnost, jelikož je sám omezován zárukou vlastnického práva dle čl. 14 odst. 1 GG a sociální funkcí vlastnického práva dle čl. 14 odst. 2 na druhé straně. K přesnějšímu vymezení hranic stanoveným zákonodárci slouží několik dalších zásad stanovených přímo Základním zákonem, či ustálenou rozhodovací praxí německého Spolkového ústavního soudu. Gröpl v této souvislosti mluví o tzv. hranicích hranic (*Schranken-Schranken*).³³

Zákonodárce tak při omezení obsahu a výkonu vlastnického práva musí dbát zásady proporcionality (*Verhältnismässigkeit*), zásady ochrany dobré víry (*Vertrauensschutzprinzip*), zásady rovnosti (*Gleichheitssatz*) a ochrany podstaty vlastnického práva (viz čl. 19 odst. 2 GG). Omezení pravomocí vlastníka nesmí

²⁹ GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentums garantie und Erbrecht, 2020, s. 269 a násl.

³⁰ JARASS, Hans, PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. Mnichov: C. H. BECK, 2022. ISBN 9783406783784. s. 424–461.

³¹ GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentums garantie und Erbrecht, 2020, s. 269 a násl.

³² JARASS, Hans, PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 2022. s. 424–461.

³³ GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentums garantie und Erbrecht, 2020, s. 271.

překročit ochranný účel, kterému právní regulace slouží. Nesmí být narušena podstata (*Kernbereich*) záruky vlastnického práva.³⁴ Tato zahrnuje jak soukromé užívání, tak i základní právo nakládat s majetkem.³⁵ V případech, kdy právní regulace zatěžuje vlastnické právo natolik, že zasáhne do jednoho či obou práv a naruší tím podstatu vlastnického práva, bude taková norma shledána protiústavní.

Pro účely posouzení ústavnosti zásahu do základního práva je rozhodovací praxí německého Spolkového ústavního soudu užíván tzv. test proporcionality. Proporcionalita vyžaduje (1) legitimní důvod k zásahu do základního práva (2) vhodný a potřebný prostředek k zásahu a (3) skutečnost, že omezující prostředek je přiměřený k dosahovanému cíli.³⁶ Test proporcionality je užíván rovněž Ústavním soudem ČR a je dále rozebrán na konkrétních případech ochrany přírody a lesa.

K zajištění ústavnosti dané normy může zákonodárce zásah rovněž zmírnit přechodnými ustanoveními (*Übergangsregelung*) a doložkami o zmírnění tvrdosti zákona (*Härteklause*)³⁷. Teprve pokud nelze proporcionalitu dosáhnout jinými prostředky, je normována záruka peněžního odškodnění. S nároky na peněžité narovnání se lze často setkat i v normách omezujících užívání práva v oblasti ochrany přírody, krajiny či vod. Ustanovení o peněžité náhradě však k dosažení ústavnosti omezující normy může nastoupit až v případě, kdy pro dosažení ústavnosti nevystačí přechodná ustanovení a výjimky.³⁸

V případě, že zákon nestanoví právo na odškodnění, nelze se takového domáhat s odkazem na čl. 14 GG. V případě, že dotčená osoba považuje normu či akt zasahující do jeho vlastnického práva za excesivní, může se obrátit na soudy a domáhat se zrušení daného aktu.³⁹

Pro určení, zda v režimu dle čl. 14 odst. 1 věta druhá GG vzniká nárok na odškodnění, je třeba určit, zda dané omezení spadá do ústavních hranic stanovených sociální funkcí vlastnického práva, nebo zda je toto omezení přípustné pouze při stanovení peněžité náhrady.⁴⁰ Německý Spolkový ústavní soud v roce 1981 v kauze Gravel Minnig jednoznačně rozlišil omezení vlastnického práva dle čl. 14 odst. 1 věta druhá a čl. 14 odst. 3 GG. Žalobce v této kauze provozoval od roku

³⁴ LUNDMARK, Thomas. *Naturästhetik und Erholungsrechte im amerikanischen und deutschen Recht*. Bonn: Universität Bonn, 1995. s. 198 a násl.

³⁵ Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 02.05.1999, BVerfGE 100, 226.

³⁶ LUBENS, Rebecca. Social obligation of property ownership: a comparison of German and U.S. law. *Arizona Journal of International & Comparative Law*. 2007, 24 (2). s. 409 a násl.

³⁷ Především umožňuje uložení výjímky ze zákonné úpravy pro případy zvláštního zřetele hodné.

³⁸ SCHMIDT, Rolf. *Grundrechte*. Mnichov: C.H. BECK, 2021. s. 553–558.

³⁹ LUBENS, Rebecca. Social obligation of property ownership: a comparison of German and U.S. law. s. 409 a násl.

⁴⁰ LUNDMARK, Thomas. *Naturästhetik und Erholungsrechte im amerikanischen und deutschen Recht*, 1995. s. 198.

1936 těžbu šterku na dvou pronajatých pozemcích, a to až k hranici podzemních vod. Pozemky však byly zařazeny do ochranného pásma II A vodního díla a k další těžbě, resp. využívání podzemních vod, bylo vyžadováno povolení dle vodního zákona. Žádost žalobce o vydání tohoto povolení byla zamítnuta. Žalobce se proto domáhal přiznání odškodnění podle čl. 14 odst. 3 GG. Spolkový ústavní soud však došel k závěru, že v případě, kdy nedojde k odnětí vlastnictví, tedy vyvlastnění, ale vlastnické právo je omezeno pouze normami stanovícími obsah a hranice vlastnického práva, nevzniká žalobci nárok na odškodnění. Takový nárok by mohl být založen jedině v konkrétním zákoně. Tímto rozhodnutím tak byla ukončena dosavadní praxe, kdy se dotčené osoby mohly rozhodnout, zda se obrátí na civilní soudy s návrhem na přiznání odškodnění podle čl. 14 odst. 3 GG nebo na správní soudy s návrhem na zrušení nezákonného zásahu do vlastnického práva. Dle německého Spolkového ústavního soudu se lze při nepřiměřeném zásahu do vlastnického práva normami omezujícími obsah vlastnického práva domáhat pouze zrušení nezákonného aktu.⁴¹

Potřeba stanovení odškodnění za omezení vlastnického práva v režimu čl. 14 odst. 1 věta druhá GG může vniknout v určitých případech, kdy předmětné omezení nepřiměřeně zatíží vlastnické právo a překročí tím ústavní hranice.⁴² Nejedná se tak o obecný ústavní nástroj, nýbrž o způsob k zabránění neúnosných následků norem upravujících obsah a hranice vlastnického práva, které jsou v rozporu se zásadou proporcionality a rovnosti.⁴³

Spolkový ústavní soud rovněž ve své rozhodovací praxi zdůraznil, že odškodňování soukromých vlastníků by mělo být až krajním prostředkem, kdy není možné zajistit zachování obsahu vlastnického práva: *„Normy o odškodnění, jejichž cílem je zachovat zásadu proporcionality v zvlášť závažných případech, jsou nedostatečná, pokud se omezují na přiznání nároku postižené osoby na odškodnění v penězích. Záruka existence podle čl. 14 odst. 1 věty první Základního zákona vyžaduje, aby byla především přijata opatření, která zabrání nepřiměřenému zatížení pro vlastníka a v maximální možné míře zachovají soukromý užitek z vlastnictví.“*⁴⁴

Stanovení obsahu a mezi vlastnického práva tak lze v souladu se závěry německého Spolkového ústavního soudu shrnout následovně: *„Při určování obsahu a omezení vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věty 2 základního zákona musí zákono-*

⁴¹ BVerfG, rozsudek ze dne 15.07.1981, 58 BVerfGE 300.

⁴² LUNDMARK, Thomas. *Naturästhetik und Erholungsrechte im amerikanischen und deutschen Recht*, 1995. s. 198 a násl.

⁴³ BLASBERG, Daniela. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*. 2008. s. 107 a násl.

⁴⁴ Usnesení německého Spolkového ústavního soudu ze dne 02.05.1999, BVerfGE 100, 226.

*dárce najít spravedlivou rovnováhu mezi zájmy vlastníka, které jsou hodné ochrany, a zájmy obecného blaha.*⁴⁵

Východiska omezení vlastnického práva v Listině základních práv a svobod

Jak bylo uvedeno výše, koncept sociální funkce vlastnictví vychází především z německé ústavní praxe. Formulace čl. 11 LZPS je v mnoha ohledech shodná s formulací čl. 14 GG.

Čl. 11 odst. 3 LZPS stanoví: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“

Zatímco čl. 14 odst. 2 GG stanoví pozitivní povinnost, že vlastnictví má sloužit obecnému blahu, vymezení čl. 11 odst. 3 LZPS je negativní, kdy výkon vlastnického práva nesmí působit újmu na právech druhých a zákonem chráněných obecných zájmech.

Ústavní soud ČR nepovažuje za potřebné výrazněji rozlišovat mezi veřejným a obecným zájmem, kdy podle něj „*lze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně (srov. k tomu již pojem obecné vůle ve srovnání s vůlí a zájmy všech u Rousseaua, J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949, s. 36 a 37), ve vztahu k celku a jím uznávaným a vyjadřovaným hodnotám (tj. nikoliv jen pro určitý konkrétní případ), resp. zprostředkovaně.*“⁴⁶

Formální rozdíl mezi veřejným a obecným zájmem však spočívá v tom, že veřejný zájem, na rozdíl od obecného, nemůže být stanoven zákonem, ale nalézán v každém konkrétním případě. Ústavní soud tuto problematiku shrnuje: „*Úkolem správních orgánů je konkretizovat obecně formulované veřejné zájmy, jež jsou v legislativě jednotlivě definovány. Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.*“⁴⁷ Například lze rozhodnout o vyvlastnění nemovitosti v zájmu ochrany a přírody, avšak zda jsou v konkrétním případě naplněny podmínky pro vyvlastnění, včetně existence veřejného zájmu, posuzuje příslušný správní orgán v řízení, které předchází rozhodnutí o vyvlastnění. Ochrana krajiny a přírody je tedy obecným zájmem, který je v jednotlivém případě konkretizován jako veřejný zájem.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18.12.2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Význam českého pojmu veřejného zájmu a pojmu obecného blaha, se kterým pracuje Základní zákon, není v důsledku tak rozdílný. V souladu se výkladem pojmu veřejného zájmu českými soudy, jde o takový zájem, který slouží obecnému blahu.⁴⁸

Čl. 11 odst. 3 LZPS současně výslovně stanoví, že obecné zájmy, včetně jmenované ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí, jsou stanoveny zákonem. LZPS tedy vyžaduje, aby se omezení vlastnického práva dělo na základě zákona a k zajištění legitimního cíle, který je zpravidla označován jako veřejný zájem. Podle výkladu ESLP slovní spojení „které stanoví zákon“ znamená, že podmínky a způsob omezení vlastnického práva musejí být vymezeny normami vnitrostátního práva, které jsou dostatečně dostupné, jasné a předvídatelné.⁴⁹

Pojmem „nad míru stanovenou zákonem“, který je užíván rovněž ve vztahu k ochraně životního prostředí, směřuje k nejrůznějším nástrojům regulace představované povolovacími režimy, emisními limity či kontrolními mechanismy.⁵⁰ Nejvyšší správní soud ČR toto vyložil na případu ochrany dřevin rostoucích mimo les: „V daném případě se zákonné omezení výkonu vlastnického práva projevuje právě tím, že vlastník pozemku může pokácet stromy na tomto pozemku rostoucí pouze s povolením orgánu ochrany přírody, který musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem vlastníka na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování.“⁵¹

Čl. 11 LZPS se však dále rozchází s čl. 14 GG ve vztahu k vymezení forem omezení vlastnického práva. Zatímco v režimu čl. 14 GG existuje dualita vyvlastnění a norem stanovících obsah a hranice vlastnického práva, Listina základních práv a svobod přináší mírně odlišné členění zásahů do vlastnického práva.

Čl. 11 odst. 4 LZPS totiž stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ve stejném režimu jako vyvlastnění tedy dochází i k tzv. nucenému omezení vlastnického práva. LZPS tedy rozlišuje mezi zákonnými hranicemi vlastnického práva stanovenými čl. 11 odst. 3 LZPS a nuceným omezením vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS.

Režim omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 LZPS se prakticky shoduje s pojetím norem upravujících obsah a meze vlastnického práva dle čl. 14 odst. 2 GG a je projevem sociální funkce vlastnictví. Obdobně je tak posuzována míra omezení vlastnického práva v rámci sociální funkce vlastnictví, což Ústavní soud

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016-46.

⁴⁹ viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 01.12.2005, ESLP 63252/00, Păduraru proti Rumunsku, bod 77, či rozsudek ze dne 12.03.2014, ESLP 26828/06, Kurić a další proti Slovinsku, bod 363.

⁵⁰ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví], 2021.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21.08.2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

ČR shrnuje následovně: „*S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře a lze je omezit pouze tehdy, kdy je to nezbytné. Je třeba vždy posuzovat, zda omezení užívání majetku (vlastnického práva) sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s vnitrostátním právem a zda je přiměřené ke sledovanému cíli.*⁵² Rozhodovací praxe českých soudů nepracuje s konceptem tzv. *Kernbereich*, ale s ohledem na institucionální záruku vlastnického práva a čl. 4 LZPS (analogicky čl. 19 GG) lze dovodit, že omezení vlastnického práva rovněž nemůže zasáhnout do jeho samotné podstaty. Ústavnost je dále posuzována testem proporcionality (v některých případech testem racionality).

Zatímco tedy omezení vlastnického práva správním aktem bude v režimu Základního zákona zpravidla řazeno do režimu čl. 14 odst. 2 GG, v případě Listiny může jít buď o omezení vlastnického práva v režimu čl. 11 odst. 3 LZPS, anebo nuceného omezení čl. 11 odst. 4 LZPS. Praktickým důsledkem takového dělení je zejména to, že v režimu čl. 11 odst. 4 náleží vlastníku vždy peněžitá náhrada za nucené omezení vlastnického práva. Kompenzace v režimu čl. 11 odst. 3 LZPS náleží, shodně se Základním zákonem, jen v případech, kdy by byl zásah bez kompenzace shledán nepřiměřeným, tj. protiústavním. Právo na peněžitou kompenzaci však rovněž musí být zakotveno v zákonné normě, která přímo stanoví omezení vlastnického práva, či je na jejím základě vydáván správní akt omezující vlastnického právo.

Rozdíl mezi třemi typy omezení vlastnického práva v režimu LZPS, tedy vyvlastněním dle čl. 11 odst. 4 LZPS, nuceným omezením vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS a omezením vlastnického práva v obecném zájmu dle čl. 11 odst. 2 LZPS lze zjednodušeně rozlišit následovně. Vyvlastnění postihuje veškeré složky vlastnického práva a působí odnětí vlastnického práva jako celku. Naproti tomu omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS se vztahuje pouze k některým jeho složkám, avšak postihuje je nad rámec stanovených mezi výkonu vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 LZPS).⁵³

Ústavní soud omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS vymezil vůči omezení dle čl. 11 odst. 3 LZPS následovně: „*Vyvlastněním či omezením vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.*“⁵⁴ Dle čl. 11 odst. 4 LZPS budou tedy zejména posuzovány takové zásahy, které podstatně omezují či znemožňují právo nakládat s majetkem a užívat jej.

⁵² Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. dubna 2012 sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

⁵³ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. In: *Právní rozhledy*. 2010, 6/2009.

⁵⁴ Viz nález Ústavního soudu ze dne 13.12.2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

Podřazení zásahu pod čl. 11 odst. 3 LZPS nebo čl. 11 odst. 4 LZPS je mnohdy předmětem soudních sporů. V případě řešeném Nejvyšším správním soudem žalobce tvrdil, že rozhodnutím správního orgánu, kterým byla hrušeň Marie stojící na jeho pozemku vyhlášena památným stromem, došlo k porušení čl. 11 odst. 4 LZPS, jelikož mu za omezení jeho vlastnického práva nebyla přiznána peněžitá náhrada. Soud zásah do vlastnického práva žalobce posoudil tak, že jde o případ omezení vlastnického práva ve prospěch obecně chráněného zájmu dle čl. 11 odst. 3 LZPS. Soud zejména uvedl, že jelikož ochranné pásmo památného stromu zasahuje pozemek žalobce jen částečně a velikostí odpovídá koruně stromu, není zásah do vlastnického práva natolik intenzivní. V tomto případě tedy dle soudu nebyly překročeny meze vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 LZPS a žalobce tak nemá nárok na finanční kompenzaci.⁵⁵

Naopak Ústavní soud připustil, že zásah dle čl. 11 odst. 4 LZPS může představovat postižení pozemku rozhodnutím o územní rezervě. V případě řešeném před Ústavním soudem žalobce tvrdil, že správním aktem, kterým byla stanovena územní rezerva vysokorychlostní trati, v jejímž důsledku byla znemožněna výstavba na jeho pozemku došlo k zásahu do jeho vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS. Úvodem Ústavní soud shrnul, že kvalifikovaným omezením vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS je omezení jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení, a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé. V případě, kdy není peněžitá náhrada zakotvena přímo v zákoně, lze tuto poskytnout na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS. Územní rezerva obecně představuje dočasné omezení vlastnického práva, které po určité době, zpravidla po přijetí nové územně plánovací dokumentace, zcela zanikne nebo je nahrazena významnějším zásahem. Intenzita zásahu závisí zejména na tom, jakým způsobem vlastník pozemek využíval nebo zamýšlel využívat. Významnější zásah lze předpokládat u pozemku zamýšlenému k výstavbě než-li zemědělsky užívaného pozemku.⁵⁶

Z uvedeného výkladu Ústavního soudu lze uzavřít, že v případech, kdy je právo vlastníka užívat pozemek dle jeho původního určení prakticky vyloučeno či zásadně omezeno, bude se pravděpodobně jednat o překročení mezi vlastnického práva stanovenými sociální funkcí vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 LZPS a vlastníku bude náležet právo na peněžité odškodnění, které může vzniknout pří-

55 Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013, č.j. 4 As 84/2013-33.

56 Viz Ústavní nález ze dne 19.12.2017, sp. zn. III.ÚS 950/17.

mou aplikací čl. 11 odst. 4 LZPS. I takové zásahy do vlastnického práva jsou však podřízeny zásadě rovnosti a musí obstát v testu proporcionality.

3. Důvody pro omezení vlastnického práva

3.1 *Obecně k omezení vlastnického práva za účelem ochrany životního prostředí*

Aby omezení vlastnického práva byla ústavní, musí sledovat legitimní cíl. Listina základních práv a svobod a Základní zákon shodně v duchu sociální funkce vlastnického práva stanoví, že vlastnictví zavazuje a může být zákonem omezo-
váno v obecném zájmu, resp. v zájmu obecného blaha.

LZPS na rozdíl od GG v čl. 11 odst. 3 vymezuje konkrétněji některé obecné zájmy, které nemohou být výkonem vlastnického práva poškozovány. Jedná se o se o lidské zdraví, přírodu a životní prostředí. Současně čl. 35 odst. 1 a odst. 3 LZPS stanoví základním právem právo na příznivé životní prostředí a dále konkretizuje, že výkonem práv (tj. i vlastnického práva) nesmí být poškozováno, ale ani ohro-
žováno, životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Příznivé životní prostředí je tak ústavně zaručeným subjektivním právem i veřejným statkem.⁵⁷

Základní zákon v čl. 14 blíže nespecifikuje, co je obecným blahem. Ve svém čl. 20a GG však stanoví, že „*Stát ve své odpovědnosti za budoucí generace v rámci ústavního pořádku chrání také přírodní zdroje a zvířata prostřednictvím zákonodárství a v souladu s právem a spravedlností prostřednictvím výkonné moci a soudnictví.*“ Z této formulace je zřejmé, že na rozdíl od čl. 35 LZPS toto ustanovení namísto práva jednotlivci stanoví spíše povinnost státu. Tímto tak čl. 20a GG více připomíná čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.⁵⁸

Právní teorie ve vztahu k Základnímu zákonu rozlišuje základní práva a tzv. *Staatzielbestimmungen*, tedy ustanovení určující cíle státu. Tuto kategorii lze definovat jako ústavní normy s právně závaznými účinky, které ukládají státu soustavně dodržovat či plnit určité úkoly, tj. předepsané cíle. Dle ustálené rozhodovací praxe Spolkového ústavního soudu však tyto normy nejsou samostatně způsobilé omezit základní práva. Taková omezení musí být dále stanovena a konkretizována zákonem, který *Staatzielbestimmung* provádí. V rámci této duální kategorizace lze tedy záruku vlastnického práva zakotvenou v čl. 14 GG označit za tradiční základní právo, zatímco čl. 20a GG stanovící ochranu přírodních zdrojů je svou povahou především *Staatzielbestimmung*.⁵⁹

⁵⁷ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí*, 2009.

⁵⁸ Čl. 7 Ústavy ČR stanoví: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

⁵⁹ BLASBERG, Daniela. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*. 2008. s. 107 a násl.

Přestože taková kategorizace není v českém ústavním prostředí užívána⁶⁰, lze v jednotlivých ustanoveních LZPS hledat normy, které zakotvují především ochranu jedince před státem, tedy jeho práva, a na druhé straně normy, které stanoví obecné zájmy, jejichž plnění a ochranu zajišťuje stát. Čl. 35 odst. 1 LZPS stanoví, že každý má právo na příznivé životní prostředí. Čl. 35 odst. 3 LZPS následně stanoví povinnost neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V souladu s čl. 41 LZPS se lze práva dle čl. 35 LZPS domáhat pouze v mezích zákona, který jej provádí.

Přestože se koncepce čl. 35 LZPS a čl. 20a GG svou formulací liší, důsledkem obou norem je ochrana přírodních zdrojů, která je prováděna jednotlivými zákony. V této rovině poté typicky dochází ke konfliktu základních práv, resp. základního práva, a obecného zájmu garantovaného ústavou. Tento konflikt se projevuje stanovením mezí vlastnického práva dle čl. 14 odst. 2 GG nebo čl. 11 odst. 3 LZPS, příp. čl. 11 odst. 4 LZPS (viz výklad výše).

Níže jsou rozebrány případy konfliktu vlastnického práva a ochrany životního prostředí, a to konkrétně lesa, a jejich řešení v českém a německém právním prostředí.

4. Omezení vlastnického práva v zájmu ochrany lesa

Existenci lesa upravuje řada právních předpisů na úrovni mezinárodní, unijní i národní. Pro účely tohoto textu jsou však relevantní právě národní předpisy, které vymezují pojem lesa a způsoby jeho ochrany i využívání. Kromě lesních zákonů jsou v právních řádech Německa i České republiky lesy ovlivňovány zákony stavebními, vodními či zákony o ochraně přírody a lesa. Soubor těchto právních pramenů tvoří oblast tzv. lesního práva.⁶¹

Lesem se podle zákonné definice v § 2 odst. 1 BWaldG⁶² rozumí každá plocha porostlá lesními rostlinami. Lesy jsou také odlesněné nebo vymýcené plochy, lesní cesty, lesní dělicí a bezpečnostní pásy, holý les a paseky, lesní louky, divoké pastviny, skladiště dřeva a další plochy spojené s lesem a sloužící mu. Shodnou definici lesa nabízí i jednotlivé zákony spolkových států (LWaldG).

Lesem se dle českého zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon (LZ), rozumí lesní porosty a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Pozemky určené k plnění funkcí lesa se poté v podstatných znacích shodují s definicí lesa dle *Bundeswaldgesetz*. Dle českého lesního zákona se však lesem rozumí pozemky a samotné lesní porosty.

⁶⁰ Lze se bez hlubšího studia této problematiky domnívat, že toto je způsobeno mimo jiné tím, že český ústavní pořádek obsahuje samostatný katalog základních práv oddělený od ústavy, zatímco Základní zákon sdružuje oba tyto dokumenty.

⁶¹ HÄRTL, Ines. § 10 Eigentumgarantie und Waldrecht. In: DEPENHEUER, Otto, MÖHRING, Bernhard. *Waldeigentum*. Heidelberg: Springer, 2010. s. 166–196.

⁶² *Bundeswaldgesetz* [Spolkový lesní zákon].

Vzhledem k tomu, že však lesní porosty nejsou od lesních pozemků oddělitelné, je vymezení lesa v německém a českém právu prakticky shodné.

Lesní zákon⁶³ i *Bundeswaldgesetz*⁶⁴ deklarují zájem na ochraně lesa z důvodu jeho produkčních i mimoprodukčních funkcí. Ve specifikovaných účelech právní regulace lze nalézat obecné zájmy, které mohou legitimizovat určitá omezení (nejen) vlastnických práv k lesu. Jak však zdůrazňuje *Bundeswaldgesetz*, úkolem lesního zákona je zajistit rovnováhu mezi zájmy široké veřejnosti a zájmy vlastníků lesů.⁶⁵

Z důvodu ochrany obecných zájmů jsou lesními zákony omezovány téměř všechny složky vlastnického práva k lesu, zejména *ius utendi et fruendi* a *ius disponendi*. Jde tedy o složky vlastnického práva, které dle německé soudní rozhodovací praxe tvoří tzv. *Kernbereich*, tedy samotné jádro základního práva. Jak v české, tak německé právní úpravě se setkáváme s omezením vlastnického práva např. kategorizací lesů, omezením způsobů užívání lesních pozemků, veřejným užíváním lesa či omezeními a povinnostmi při hospodaření v lese.

Právě kategorizace lesů může mít významný vliv na výkon vlastnického práva k lesu. Aniž bychom se podrobně zabývali rozdíly mezi kategorizací lesů dle *Bundeswaldgesetz* a českého lesního zákona, lze shrnout, že oba předpisy rozlišují tři základní kategorie lesů. LZ rozlišuje lesy hospodářské, lesy zvláštního určení a lesy ochranné, kdy hospodářským lesem je každý les, který není lesem ochranným či zvláštního určení. BWaldG neoznačuje „zbytkovou“ kategorii hospodářského lesa, ale obdobně vymezuje ochranný les (*Schutzwald*) a rekreační les (*Erholungswald*).

Rekreační lesy jsou vyhlášovány spolkovými zeměmi v případech, kdy veřejný zájem vyžaduje, aby lesní plochy byly chráněny, udržovány nebo utvářeny pro rekreační účely.⁶⁶ Podrobnosti regulace rekreačních lesů stanoví předpisy spolkových zemí, kdy mimo jiné mohou stanovit omezení při hospodaření v lese či omezení lovu.⁶⁷

⁶³ § 1 LZ stanoví: Účelem tohoto zákona je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.

⁶⁴ § 1 BWaldG stanoví: Účelem tohoto zákona je zejména, (1.) zachovat, a v případě potřeby rozšiřovat, lesy pro jejich hospodářské využití (produkční funkce) a význam pro životní prostředí, zejména pro zachování ekologické rovnováhy, klima, vodní bilanci, zachování čistoty ovzduší, úrodnost půdy, krajiny, zemědělství a infrastrukturu a rekreaci obyvatelstva (ochranná a rekreační funkce) a zajistit udržitelné hospodaření v něm, (2.) podporovat lesnictví a (3.) dosáhnout rovnováhy mezi zájmy široké veřejnosti a zájmy vlastníků lesů.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Viz § 13 BWaldG.

⁶⁷ Viz § 13 BWaldG.

Účel lesů zvláštního určení je širší než v případě lesů rekreačních, jelikož mohou být vyhlášeny nejen z důvodu rekreační funkce, ale obecně v případech, kdy veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním.⁶⁸ Vlastníci lesů zvláštního určení jsou mimo jiné povinni strpět omezení při hospodaření v nich.

Je tedy zřejmé, že česká a německá právní úprava umožňuje, aby ve veřejném zájmu byly některé lesy vyhlášením zařazeny do zákonem vymezené kategorie, která je spojena s omezením mimo jiné užívacího práva, tedy například omezením hospodaření v lese. V návaznosti na shora probíranou tematiku se tak nabízí otázka, zda za omezení vlastnického práva neodmyslitelně spojeného s vyhlášením lesa lesem rekreačním (BWaldG) nebo lesem zvláštního určení (LZ) se pojí nárok na peněžitou náhradu, či jde o zásah, který je shledáván ústavním i bez takové náhrady.

Ve Spolkové republice Německo je třeba odpověď hledat v předpisech spolkových zemí, tedy spolkových lesních zákonech (*Landwaldgesetz*). Příkladem lze uvést právní úpravu platnou na území Spolkové země Hamburg a Hesenska.

Na území spolkové země Hamburg jsou lesy regulovány *Landwaldgesetz Hamburg* ze dne 13. 05. 1978 (WaldG HA), který v § 12 odst. 1 bod. 6 WaldG HA stanoví, že „*prohlášení lesa za rekreační les podle § 8 zákona představuje zátěž, která by překročila meze toho, co je přiměřené a přiměřené bez náhrady, musí Svobodné a hanzovní město Hamburg zaplatit přiměřenou náhradu v penězích.*“ Předmětný § 12 WaldG HA označený jako Zásahy obdobné vyvlastnění (*Enteignungsgleicher Eingriff*) stanoví celkem šest případů, které jsou považovány na zásahy dosahující takové intenzity, že je namístě jejich odškodnění.

Z formulace tohoto ustanovení je zřejmé, že vyhlášení lesa za rekreační, které je spojeno s omezením vlastnického práva vlastníka lesa, je považováno za ústavní, tedy v souladu s čl. 14 odst. 1 GG, pouze za současného přiznání peněžité kompenzace za způsobená omezení vlastnického práva.

Obdobně tuto problematiku upravuje lesní zákon platný na území Hesenska, *Hessisches Waldgesetz* ze dne 27. 06. 2013 (HWaldG). Tento v § 13 odst. 7 HWaldG stanoví: „*Vlastníci lesů mají nárok na náhradu za veškeré nevýhody, které jim vzniknou při obhospodařování jejich pozemků v důsledku nařízení nebo omezení*

⁶⁸ Viz § 8 odst. 2 LZ: *Do kategorie lesů zvláštního určení lze dále zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním. Jde o lesy a) v prvních zónách chráněných krajinných oblastí a lesy v přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a přírodních památkách, b) lázeňské, c) příměstské a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí, d) sloužící lesnickému výzkumu a lesnické výuce, e) se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vođoochrannou, klimatickou nebo krajino-tvornou, f) potřebné pro zachování biologické různorodosti, g) v uznaných oborách a v samostatných bažantnicích, h) v nichž jiný důležitý veřejný zájem vyžaduje odlišný způsob hospodaření.*

hospodaření uložených na základě vyhlášení ochranného lesa (*Schutzwald*), chráněného lesa (*Bannwald*)⁶⁹ nebo rekreačního lesa (*Erholungswald*). I právní úprava Hesenska tak stanoví poměrně široce formulované právo na odškodnění omezení výkonu vlastnického práva v důsledku vyhlášení lesa za les rekreační.

Ne všechny spolkové země však upravují tuto problematiku shodně. Například *Bayerisches Waldgesetz*, ze dne 22. 07. 2005 (*BayWaldG*), lesní zákon platný pro území Bavorska, stanoví obecnější ustanovení v § 24 *BayWaldG*: „*Pokud orgán přijal na základě tohoto zákona opatření, které představuje vyvlastnění nebo se mu rovná, musí být vlastníkovi nebo jiné oprávněné osobě vyplacena náhrada v penězích.*“ V tomto případě je tak ponecháno širší uvážení o tom, co představuje opatření rovné vyvlastnění spojené s nárokem na odškodnění.

Česká právní úprava v lesním zákoně nestanoví přímo peněžité odškodnění za vyhlášení lesa lesem zvláštního určení, ale stanoví pouze nárok na náhradu za zvýšené náklady spojené s omezením hospodaření v lese zvláštního určení. Ust. § 36 odst. 3 LZ stanoví, že „*vlastníkům těchto lesů náleží náhrada zvýšených nákladů, pokud jim z omezeného způsobu hospodaření v nich vzniknou.*“ Je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že se jedná o náhradu zvýšených nákladů, nikoliv odškodnění, či dokonce náhradu za veškeré nevýhody (viz *HWaldG*). Obecnější ustanovení o náhradě újmy za omezení výkonu vlastnického práva, konkrétně omezení při hospodaření v lese, stanoví § 11 odst. 3 LZ: „*Vlastník lesa má právo na náhradu újmy vzniklé v důsledku omezení hospodaření v lese vůči orgánu státní správy, který o tomto omezení rozhodl.*“

V případě řešeném před Ústavním soudem⁷⁰ se vlastník lesa domáhal náhrady újmy, která mu byla způsobena vyhláškou Ministerstva životního prostředí z roku 1997, která jeho les vyhlásila národní přírodní rezervací Ransko, který je tak kategorizovaný⁷¹ jako les zvláštního určení. V návaznosti na vyhlášení lesa lesem zvláštního určení byl Ministerstvem zemědělství vydán nový lesní hospodářský plán, který je pro vlastníka lesa závazný, a který zcela znemožnil provádět v lese těžbu. Stěžovatel svůj nárok neopíral o § 36 odst. 3 LZ, který stanoví pouze nárok na náhradu zvýšených nákladů, ale o výše citované ust. § 11 odst. 3 LZ, které stanoví nárok na náhradu újmy způsobené omezením hospodaření v lese rozhodnutím správního orgánu. Toto ustanovení navazuje na přímo aplikovatelný čl. 11 odst. 4 LZPS, který stanoví, že za nucené omezení vlastnického práva náleží peněžitá náhrada.

⁶⁹ Typ ochranného lesa v některých spolkových zemích.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26.04.2012, sp. zn. IV ÚS 2005/09.

⁷¹ Lesy na území národních přírodních rezervací jsou vždy lesa zvláštního určení (srov. § 8 odst. 1 písm. c) LZ).

Podmínkou k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva k lesu dle čl. 11 odst. 3 LZ je skutečnost, že k omezení dojde rozhodnutím orgánu státní správy. Ústavní soud však shodně se soudy nižších instancí došel k závěru, že omezení hospodaření a dalších činností v lese zvláštního určení vychází přímo z lesního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny a vyhlášky o vyhlášení národní přírodní rezervace. Omezení tak dle soudů nevzniklo rozhodnutím správního orgánu, tedy vyhlášením lesa za les zvláštního určení, resp. územím národní přírodní rezervace, ani navazujícím lesním hospodářským plánem. Stěžovatel se tak nemůže domáhat náhrady škody v podobě ušlého zisku při omezení hospodaření v lese, ale pouze zvýšených nákladů, které by vznikly v souvislosti s omezením (tj. dle § 36 odst. 3 LZ). Ústavní soud shledal omezení vlastnického práva stěžovatele v souladu s čl. 11 odst. 3 LZPS, kdy omezení vlastnického práva je projevem sociální funkce vlastnictví a sleduje legitimní cíl, tedy ochranu lesů.

V předmětném nálezu Ústavního soudu zveřejnil svůj disent soudce Miloslav Výborný. Uvedl, že nesouhlasí s výkladem, že k omezení práva došlo na základě zákona, čímž je vyloučena aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS, resp. čl. 11 odst. 3 LZ. Soudce má za to, že se v daném případě jednalo o omezení vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejnémoci (čl. 11 odst. 4 LZPS), s nímž se pojí nárok na náhradu majetkové újmy.⁷²

V souladu s výkladem Ústavního soudu tak na území České republiky nenáleží vlastníku lesa v případě zařazení lesa do kategorie s přísnější ochranou (a s tím spojeným omezením hospodaření) peněžité odškodnění. Naopak Hamburský i Hesenský lesní zákon jednoznačně považuje takový zásah do vlastnického práva za natolik zásadní, že je třeba jej finančně kompenzovat.

Tento případ nelze zobecňovat na srovnání přiznávání náhrad za omezení vlastnického práva v zájmu ochrany životního prostředí a lesa v českém a německém právu, avšak v tomto případě se přes podobnost ústavněprávní regulace česká a německá zákonná úprava i soudní rozhodovací praxe poměrně výrazně liší. V tomto konkrétním případě má Ústavní soud ČR za to, že vlastníci jsou povinni podrobit se ve jménu ochrany životního prostředí i relativně zásadním zásahům do vlastnického práva bez nároku na náhradu, zatímco německé právní předpisy takový zásah staví na úroveň vyvlastnění spojeného s odškodněním.

5. Závěr

Na základě výše uvedeného výkladu lze shrnout, že koncepce vlastnického práva v českém i německém právním prostředí vychází ze stejných principů, kdy právě český katalog základních práv a svobod byl v mnohém ovlivněn německými

⁷² Blíže v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26.04.2012, sp. zn. IV ÚS 2005/09, a odlišného stanoviska soudce Miloslava Výborného.

ústavami. Vlastnické právo není právem absolutním a subjektivní vlastnické právo je mnohdy výrazně omezováno svou sociální funkcí. Sociální funkce vlastnického práva dbá celospolečenských zájmů, kterých lze mnohdy dosahovat pouze za pomoci výkonu vlastnického práva v jejich prospěch. Stejně je tomu v případě ochrany životního prostředí, kdy zejména od vlastníků půdy je vyžadováno užívat své pozemky tak, aby nedocházelo k porušování a ohrožování přírodních zdrojů.

Stanovení obsahu a hranic vlastnického práva je úkolem zákonodárce. Především ústavními soudy je však řešena otázka hranice přípustného omezení vlastnického práva, tedy do jaké míry lze zbavit vlastníka práva užívat, požívat či nakládat se svým majetkem v zájmu ochrany životního prostředí, či jiného obecného zájmu. Německý *Grundgesetz* a česká Listina základních práv a svobod používají mírně odlišnou terminologii označení obecného zájmu. Zatímco Čl. 14 GG je založen na ve srovnání méně určitém pojmu obecného blaha, čl. 11 LZPS mluví o obecném zájmu, který je dále konkretizován výčtem těchto zájmů, mezi které patří i ochrana životního prostředí.

Rozlišování obecného a veřejného zájmu v českém právu se jeví jako vhodné zejména ve správních řízeních, jejichž výsledkem je nucené omezení vlastnického práva či vyvlastnění. Zatímco obecný zájem může být stanoven zákonem (např. ochrana vodního zdroje), veřejný zájem musí být nalézán v konkrétním případě (zda je konkrétní vodní zdroj třeba chránit způsobem stanoveným způsobem).

Stejně lze vyšší míru systematickosti shledat u rozlišení typů omezení vlastnického práva v LZPS oproti GG. Zatímco GG rozlišuje (i) zákonné normy stanovící obsah a meze vlastnického práva a (ii) rozhodnutí o vyvlastnění, LZPS zavádí rovněž kategorii (iii) nuceného omezení vlastnického práva. Nucené omezení práva podléhá obdobnému režimu jako vyvlastnění. Jde o omezení stanovené rozhodnutím orgánu veřejné moci, jehož intenzita přesahuje přípustnou míru omezení vlastnického práva ve jménu sociální funkce, a proto za takové náleží i peněžitá náhrada.

Hlavní výhodou úpravy nuceného omezení vlastnického práva v režimu čl. 11 odst. 4 LZPS je možnost přímé aplikace ustanovení, která umožňuje větší flexibilitu především správním orgánům v případech, kdy je správním aktem omezováno vlastnické právo do takové míry, že je třeba toto kompenzovat peněžitým narovnáním (viz případ omezení vlastnického práva územní uzávěrou). V německé právní úpravě může správní orgán či jiný orgán veřejné moci přiznat peněžitou náhradu za omezení vlastnického práva pouze v případě, že toto stanoví zákon.

Na příkladu rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR ve věci omezení hospodaření v lese, který byl vyhlášen součástí národní přírodní rezervace Ransko, se však ukázalo, že výklad čl. 11 odst. 4 LZPS českými soudy je relativně restriktivní. V tomto případě byl pro těžbu v lese vydán hospodářský lesní plán rozhodnutím Ministerstva zemědělství, avšak soudy došly k závěru, že omezení těžby vyplývá

již ze zákonných předpisů, které upravují podmínky hospodaření v lesech zvláštního určení a přírodních rezervacích. Z tohoto důvodu jde dle výkladu Ústavního soudu ČR o zákonné omezení dle čl. 11 odst. 3 LZPS, se kterým se nezbytně nepojí peněžitá náhrada.

Přestože *Grundgesetz* neumožňuje přímou aplikaci čl. 14 GG, kterým by mohla být za excesivní omezení vlastnického práva přiznána peněžitá náhrada, příslušné zákonné předpisy využívají možnosti peněžitou náhradu zakotvit v jednotlivých normách. Například Hamburský a Hesenský lesní zákon v případech, kdy je les vyhlášen lesem rekreačním, s čímž je spojeno omezení vlastnického práva, stanoví povinnost přiznání náhrady újmy způsobené vlastníku lesa. V tomto případě, je tedy vlastnické právo chráněno lépe než v případě českého právního prostředí.

I přesto, že se na uvedeném případě ukázalo, že přístup Ústavního soudu ČR je v některých případech nepochybně restriktivní, lze koncepci čl. 11 odst. 4 LZPS považovat za vhodnou. Německá dualita omezení vlastnického práva v souladu se sociální funkcí vlastnictví a vyvlastnění se zdá do jisté míry nedostatečná a méně přehledná. Chybějící kategorie takových omezení vlastnického práva, která nejsou vyvlastněním, ale překračují meze stanovené sociální funkcí vlastnictví, musí být zhojena na úrovni zákonů. Ústavněprávní úpravou nucených, či kvalifikovaných, zásahů do vlastnického práva lze předejít případům, kdy z důvodu chybějícího zákonného zakotvení práva na náhradu za omezení vlastnického práva nebude v některých situacích možné vlastnické právo omezit dostatečně tak, aby bylo dosaženo potřebné ochrany životního prostředí. Nebo naopak bude takové rozhodnutí o omezení vlastnického práva následně zrušeno, jelikož bude takový zásah bez peněžité náhrady považován za nepřiměřený a v rozporu s čl. 14 odst. 1 GG, tedy protiústavní.

Lze tedy za jistého zjednodušení shrnout, že téměř shodné ústavní základy, na které navazuje v mnohém podobná zákonná úprava, mohou mít pro konečného adresáta právní normy poměrně rozdílné důsledky. Přestože je to obvykle problematika určení výše odškodnění, která je diskrecí správních orgánů a předmětem mnohých soudních sporů, i samotná otázka přiznání jakéhokoliv odškodnění může být samostatně posuzována správními orgány a soudy. Tak je tomu zejména v České republice s ohledem na přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 LZPS. V případě zdrženlivosti zákonodárce při specifikaci případů kvalifikovaného omezení vlastnického práva spojeného s peněžitou náhradou jsou tak otevřeny dveře úvaze a výkladu správními orgány i soudy, které však mohou být spíše zdrženlivé a pro samotného vlastníka méně příznivé.

Klára Djemel je interní doktorandkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Seznam literatury:

BLASBERG, Daniela. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Heidelberg: Springer, 2008.

GIESLER, Volkmar. Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Kolín: Lehmanns, 2020, ISBN 9783965430860.

GRÖPL, Christoph. Art. 14 Eigentumsgarantie und Erbrecht. In: GRÖPL, Christoph, WINDTHORST, Kay, COELLN, Christian. Grundgesetz, Mnichov: C. H. Beck, 2020. ISBN 9783406712586.

HÄRTL, Ines. § 10 Eigentumsgarantie und Waldrecht. In: DEPENHEUER, Otto, MÖHRING, Bernhard. Waldeigentum. Heidelberg: Springer, 2010.

JARASS, Hans, PIEROTH, Bodo. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Mnichov: C. H. BECK, 2022. ISBN 9783406783784.

KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. In: Právní rozhledy. 2010, 6/2009.

LUBENS, Rebecca. Social obligation of property ownership: a comparison of German and U.S. law. Arizona Journal of International & Comparative Law. 2007, 24 (2).

LUNDMARK, Thomas. Naturästhetik und Erholungsrechte im amerikanischen und deutschen Recht. Bonn: Universität Bonn, 1995.

MANSEN, Gerrit. Staatsrecht II. Mnichov: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-3-406-78860-4.

Ministerstvo zemědělství. Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2020. [online]. 2021 [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/688968/Zprava_o_stavu_lesa_2020_web.pdf.

NISSLEIN, Erwin. Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums. Singhofen: Parey, 1980.

POKORNÝ, Radek. Krajina a voda v době klimatické změny. In: CÍLEK, Václav, POLÍVKA, Martin, VACEK Zdeněk. Český a moravský les. Praha: Dokořán, s.r.o., 2022.

SCHMIDT, Rolf. Grundrechte. Mnichov: C. H. BECK, 2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis). Forststrukturerhebung 2022: 43 % des deutschen Waldes in Privatbesitz [online]. 2022 [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_415_41161.html.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In: POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolter Kluwer, 2012.

TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: C. H. BECK, 2021.

LIMITS AND RESTRICTIONS ON RIGHT TO PROPERTY FOR THE PURPOSE OF FOREST PROTECTION

A comparative look at the principles of limitations of ownership rights in the Czech Republic and the Federal Republic of Germany

Abstract:

Forests are an indispensable part of the environment and fulfil a number of ecological functions, which inherently collide with the economical interests of forest owners. In order to fulfil the general interest consisting of protection of the quality, i.e. the ecological functions, and quantity of forests, regulation for various activity must be imposed. Major restrictions could be placed on the owners of forest lands whose property rights can be limited especially in relation to their right to carry out logging in the forest.

The aim of this article is to analyse the principles of limitations of ownership rights with a focus on constitutional regulation in Czech Republic and the Federal Republic of Germany. The comparative approach allows to assess the differences in legal regulation and in judicial interpretation of the issue by two countries that are close not only geographically but also in their legal systems.

This topic is further elaborated on specific cases of statutory regulation and case law in the field of limitation of property rights for the purpose of forest protection. In particular, emphasis is placed on finding the limits where the constitutionality of such a restriction requires the award of compensation for the restriction of property rights.

Key words: property rights, protection of forests, monetary compensation



ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTU PODZEMNÍ VODY

Mgr. Dominik Beránek

Úvodem

Vodní zákon v ustanovení § 29 odst. 2 zakládá odpovědnost za ztrátu, zhoršení jakosti či podstatné snížení možnosti odběru ze zdroje podzemní vody. Právo na náhradu škody má osoba, která přišla o možnost odebírat podzemní vodu,¹ povinnost k náhradě škody stíhá toho, z jehož provozní činnosti škoda vznikla:

„Osoba, která způsobí při provozní činnosti ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru ve zdroji podzemních vod, popřípadě zhoršení jakosti vody v něm, je povinna nahradit škodu, která tím vznikla tomu, kdo má povoleno odebírat podzemní vodu z tohoto vodního zdroje, a dále provést podle místních podmínek potřebná opatření k obnovení původního stavu. Náhrada spočívá v opatření náhradního zdroje vody. Není-li to možné nebo účelné, je povinna poskytnout jednorázovou náhradu odpovídající snížení hodnoty tohoto nemovitého majetku, s jehož užíváním je povolení spojeno. Ve sporech o náhradu škody nebo o její výši rozhoduje soud. Tím nejsou dotčeny obecné předpisy o náhradě škody.“²

Jde o soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností;³ to je patrné z legislativního odkazu na příslušná ustanovení občanského zákoníku,⁴ a jsou také splněny všechny podstatné znaky odpovědnosti z provozní činnosti.⁵ Stejný názor sdílí rovněž odborná literatura.⁶

¹ Platná právní úprava, stejně jako většina historických předpisů (k tomu viz dále) spojuje povinnost k náhradě škody nejen se ztrátou podzemní vody, ale také s podstatným snížením možnosti odběru vody, popřípadě zhoršení její jakosti. Pro stručnost a přehlednost textu dále souhrnně hovořím o ztrátě vody.

² Ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále také „VZ“).

³ Ta je založena na myšlence, že provozování činnosti, s níž je spojené zvýšené riziko vzniku škody, je obecně přípustné, nicméně je to právě provozovatel, kdo má zvýšené riziko vzniku škody nést, protože je to on, kdo má zároveň z provozu prospěch [BEZOUŠKA, Petr. In: HULMÁK, Milan a kol. Občanský zákoník VI. Závezkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1600.]

⁴ Za souslovím *při provozní činnosti* je ve sbírce zákonů poznámka pod čarou tohoto znění: „§ 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.“ Pro označení zákon č. 40/1964 Sb. dále používám zkratku „obč. zák.“ nebo „OZ 1964“.

⁵ Provozovatel závodu odpovídá za majetkovou a nemajetkovou újmu, která vznikla v přičinné souvislosti s jeho provozní činností, jestliže je tu předpoklad, že původ vzniku škody mohl spočívat v zanedbání řádné péče provozovatele a provozovatel řádnou péči neprokázal (viz např. MELZER, Filip, TĚGL, Petr, a kol. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894–3081. Praha: Leges, 2018. Str. 454).

⁶ HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti no-*

K dalšímu výkladu je však třeba nejprve zmínit historické souvislosti.

Vývoj právní úpravy

Počátky právní úpravy odpovědnosti za ztrátu vody lze spatřovat již v horním zákoně z roku 1957.⁷ Ten sice samotnou odpovědnost za ztrátu vody přímo neupravil – odkazoval na obecnou úpravu odpovědnosti z provozu zvláště nebezpečného –⁸ nicméně ztrátu vody v důsledku důlní činnosti výslovně označil za škodu a stanovil zvláštní způsob náhrady, který spočíval primárně v opatření vody z jiného zdroje, případně v náhradě nákladů na opatření náhradního zdroje vody.

První samostatnou úpravu odpovědnosti za ztrátu vody pak představovalo vládní nařízení č. 46/1967 Sb. Podle toho socialistická organizace odpovídala za škody, které způsobila na hmotném majetku jiné socialistické organizace ztrátou vody v důsledku provozní hospodářské činnosti. Způsob náhrady škody i v tomto případě spočíval v opatření vody z jiného zdroje, popřípadě v náhradě nákladů, které k zajištění náhradního zdroje vody poškozená organizace vynaložila sama.⁹

V roce 1973 byl přijat vodní zákon č. 138/1973 Sb.,¹⁰ který sice odpovědnost za ztrátu vody omezil jen na vody podzemní, podmínky odpovědnosti však dále rozšířil. Povinnost k náhradě škody podle tohoto předpisu nadále stíhala jen socialistické organizace, poškozený už ale mohl být kdokoli,¹¹ a odpovědnost se nově rozšířila také na podstatné snížení vydatnosti vodního zdroje a zhoršení jakosti vody v něm. Způsob náhrady škody byl i v tomto případě vůči obecným předpisům specifický, zároveň ale odlišný od obou dosavadních úprav – náhrada shodně spočívala v opatření náhradního zdroje vody, avšak nebylo-li jeho opatření možné nebo hospodářsky účelné, měla být poskytnuta jednorázová náhrada za snížení hodnoty toho nemovitého majetku, s jehož užíváním bylo spojeno povolení k odběru podzemní vody.

Následoval dodnes platný horní zákon z roku 1988,¹² který navázal jak na horní zákon z roku 1957, tak i na vodní zákon z roku 1973. Po vzoru prvního jde

veho občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015. Str. 96; PSUTKA, Jindřich. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie, s. 352.

⁷ Ustanovení § 50 odst. 5 zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁸ Ustanovení § 351 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník (dále také „OZ 1950“).

⁹ Ustanovení § 4 vládního nařízení č. 46/1967 Sb., o vypořádání škod způsobených provozní hospodářskou činností socialistických organizací na hmotném majetku jiných socialistických organizací a o náhradách v investiční výstavbě.

¹⁰ Ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

¹¹ Vládní nařízení č. 46/1967 Sb. tak bylo nadále použitelné v případech, kdy škoda vznikla na majetku jiné socialistické organizace.

¹² Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně nerostného bohatství (horní zákon); úprava odpovědnosti za ztrátu vody je obsažena v § 37 odst. 2.

o odpovědnost socialistických organizací¹³ za škody způsobené výhradně důlní činností, přičemž škoda může vzniknout i na vodách povrchových. Patrná je však také inspirace vodním zákonem, neboť škodou se rozumí kromě ztráty také zhoršení vydatnosti a jakosti vod.¹⁴ Náhrada škody spočívá v povinnosti zajistit poškozenému náhradní zdroj nebo dodávku vody, popřípadě nahradit škodu úhradou nákladů spojených s jejím obstaráním, jestliže je poškozený účelně a hospodárně vynaložil sám.¹⁵

Dosud platný vodní zákon z roku 2001 pak přímo navazuje na vodní zákon z roku 1973, když úpravu odpovědnosti za ztrátu podzemní vody na první pohled téměř doslovně převzal.¹⁶ Došlo však k podstatným změnám, z nichž patrně nejvýznamnější je rozšíření okruhu odpovědných subjektů – odpovědnost už není omezena na socialistické organizace, nýbrž odpovídá každý, kdo při provozní činnosti způsobí jinému ztrátu, podstatné snížení nebo zhoršení jakosti podzemní vody ve vodním zdroji, z něhož je poškozený oprávněn podzemní vodu odebrat. Je také výslovně stanoveno, že jde o škodu způsobenou při provozní činnosti. Rozšířila se rovněž povinnost k náhradě škody: škůdce je nyní povinen vedle náhrady škody také provést podle místních podmínek potřebná opatření k obnově původního stavu.¹⁷ Vodní zákon rovněž výslovně zakotvil dřívější judikaturní závěr, že ve sporech o náhradu škody nebo o její výši rozhoduje soud,¹⁸ a upravil vztah k obecným předpisům o náhradě škody, jejichž souběžné použití výslovně připustil.¹⁹

Význam odpovědnosti za ztrátu podzemní vody

Význam institutu odpovědnosti za ztrátu podzemní vody bývá spatřován v tom, že na rozdíl od obecné úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností stanoví zvláštní způsob náhrady škody, spočívající v opatření ná-

¹³ Označení povinného subjektu (socialistické organizace) je poplatné době vzniku; vzhledem k jasnému účelu – založit povinnost k náhradě škody mající původ v objektivně nebezpečném provozu – bychom dnes patrně dovodili odpovědnost všech osob provozujících důlní činnost.

¹⁴ V § 37 odst. 2 horní zákon výslovně stanoví, že jinak o náhradě ztráty podzemní vody platí zvláštní předpisy, a obsahuje legislativní odkaz na § 29 vodního zákona z roku 1973; to se ovšem týká jen vod podzemních, na odpovědnost za ztrátu povrchových vod se vodní zákon nevztahuje. Nelze patrně pochybovat, že nyní se jako obecná úprava použije § 29 vodního zákona č. 254/2001 Sb.

¹⁵ § 36 a násl. zákona č. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

¹⁶ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) – dále také jen „VodZ“.

¹⁷ Za pozornost stojí také environmentální rozměr této povinnosti, neboť fakticky škůdce vede k nápravě ekologické újmy.

¹⁸ Tak rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 29. 3. 1986, sp. zn. 1 Cz 45/85, publikovaný pod č. R 37/1988 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

¹⁹ Ustanovení § 29 odst. 2 VodZ doslovně uvádí, že „tím nejsou dotčeny obecné předpisy o náhradě škody“.

hradního zdroje vody.²⁰ Takovému pojetí na první pohled odpovídá i vývoj právní úpravy, neboť právě zvláštní způsob náhrady škody je společný všem zmíněným – a jinak značně odlišným – předpisům. Hned první z uvedených (horní zákon z roku 1957) dokonce neupravoval nic jiného než právě tento zvláštní způsob náhrady škody spočívající v opatření náhradního zdroje vody; odpovědnost samotnou bylo třeba dovodit z ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škody způsobené zvláště nebezpečným provozem.²¹

To se ale nezdá příliš přesvědčivé. Podle obecných předpisů se totiž škoda také nahrazuje primárně uvedením v předešlý stav, a až tehdy, není-li to dobře možné, anebo žádá-li to poškozený, nahradí se v penězích.²² Stejného výsledku by se v zásadě dosáhlo i podle obecné úpravy odpovědnosti za škodu – pokud by se povinnému nepovedlo obnovit původní stav, zaplatil by poškozenému peněžitou náhradu, která by mu umožnila zajistit náhradní zdroj vody. Ostatně i vodní zákon se zajištěním náhradního zdroje vody počítá jen pokud je to možné a účelné, přičemž lze se domnívat, že zajištění náhradního zdroje vody nebude účelné zejména tehdy, pokud náklady nepřiměřeně přesáhnou způsobenou škodu; ta je kvantifikována snížením hodnoty nemovité věci, s jejímž užíváním je spojeno povolení k odběru podzemní vody (k tomu viz dále).

Význam odpovědnosti za ztrátu podzemní vody tak lze historicky spatřovat spíše v samotných předpokladech vzniku povinnosti k náhradě škody. Zatímco náhrada za ztrátu vody podle horního zákona z roku 1957 vycházela z odpovědnosti za škodu způsobenou zvláště nebezpečným provozem, v tomto konkrétním případě důlní činnosti,²³ následující předpisy odpovědnost rozšířily mimo sféru zvláště nebezpečných provozů.²⁴ Měla-li za ztrátu vody nadále odpovídat každá socialistická organizace v rámci své běžné provozní činnosti bez ohledu na zavinění (nejprve ve vztahu k jiným organizacím podle nařízení č. 46/1967 Sb. a následně i ve vztahu k třetím osobám podle vodního zákona z roku 1973), nebylo již možné odkázat na obecnou úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou zvláště nebezpečným provozem, a nenabízela se ani žádná jiná obecná odpovědnost objektivní povahy, neboť obecné předpisy v této době ještě odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností neznaly.²⁵ Občanský zákoník z roku 1950 odpovědnost

²⁰ Takto např. PSUTKA, op. cit., s. 353.

²¹ Ustanovení § 351 OZ 1950.

²² Ustanovení § 2951 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále také jen „o. z.“); shodně dříve také § 354 OZ 1950 a § 442 odst. 1 OZ 1964.

²³ Ustanovení § 351 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

²⁴ Provozem zvláště nebezpečným se rozumělo využití věcí nebo sil, pro něž je typické, že i při zachování veškerého úsilí se s jejich použitím pojí značná možnost vzniku závažných škody; jako příklad bývaly uváděny právě i důlní činnosti, nebo třeba využití jaderné energie (ŠVESTKA, Jiří. *Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*. Praha: Academia, 1966, s. 312 a násl.).

²⁵ Obecná odpovědnost (§ 420 OZ 1964) i obecná odpovědnost socialistické organizace (§ 421 OZ

z provozní činnosti neupravoval nikdy, občanský zákoník z roku 1964 byl o tento institut doplněn až přijetím velké novely č. 509/1991 Sb.;²⁶ a také v hospodářském zákoníku se odpovědnost z provozní činnosti objevila až v roce 1990.²⁷ Jestliže tedy zákonodárce zamýšlel založit odpovědnost za zvýšené riziko vzniku škody na vodách v důsledku profesionální činnosti, čili zamýšlel odpovědnost za ztrátu podzemní vody konstruovat na principu odpovědnosti z provozní činnosti, nezbývalo než takovou odpovědnost konkrétně upravit, neboť obecná právní úprava v uvedené době neexistovala.

V současné době však již občanský zákoník odpovědnost z provozní činnosti zná; ostatně vodní zákon výslovně počítá s možností dovést povinnost k náhradě škody způsobené ztrátou podzemní vody i podle obecných předpisů.²⁸ Zvláštní úprava vodního zákona tak svůj původní smysl ztratila. Zůstává otázka, nabízí-li odpovědnost podle § 29 odst. 2 vodního zákona oproti obecné úpravě něco navíc. K tomu je třeba blíže se podívat na aplikační předpoklady tohoto ustanovení.

Podmínky vzniku odpovědnosti

Z ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona vyplývá, že základním předpokladem vzniku odpovědnosti je 1) provozní činnost škůdce, 2) vznik škody, a 3) příčinná souvislost mezi provozní činností škůdce a vznikem škody.

Provozní činnost škůdce

Škůdcem může být kdokoli, ke škodě však musí dojít v rámci jeho provozní činnosti.

Občanský zákoník z roku 1964 provozní činností rozuměl v zásadě každou pravidelně se opakující činnost v určitém provozu, ať už fyzické nebo právnické osoby. Nemuselo se jednat pouze o činnost podnikatelskou, nemuselo jít dokonce vůbec o činnost prováděnou za účelem zisku; podstatné bylo to, že šlo o „soustavně prováděnou činnost, která je organizována právnickou, popřípadě fyzickou osobou v určitém provozu“.²⁹ Také nevýdělečná pravidelně provozovaná činnost tedy byla provozní činností ve smyslu § 420a obč. zák.³⁰

1964) vyžadovala nejen porušení právní povinnosti, ale také zavinění, a šlo tedy o subjektivní odpovědnost (k tomu opět viz ŠVESTKA, Jiří. *Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*. Praha: Academia, 1966, s. 218 a násl.).

²⁶ Občanský zákoník upravoval pouze škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (§ 432 obč. zák.). K vývoji odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností blíže např. MELZER, TĚGL, op. cit., str. 443 a násl.

²⁷ Zákon č. 103/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje hospodářský zákoník.

²⁸ Ustanovení § 29 odst. 2 poslední věta vodního zákona.

²⁹ ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1219.

³⁰ Teoreticky tak bylo možné považovat za provozní činnost třeba i situaci, kdy v důsledku čerpání podzemní vody ze studny na pozemku jednoho souseda došlo ke ztrátě vody ve studni druhého

Občanský zákoník z roku 2012 naproti tomu přišel s odlišným, výrazně užším pojetím. Podle ustanovení § 2924 o. z. se provozní činností nově rozumí pouze činnost výdělečná.³¹ Nelze se proto ztotožnit s názorem, že provozní činnost je podle § 2924 o. z. chápána velmi široce a není z ní vyloučena ani činnost ryze soukromá;³² takový názor vychází patrně ještě z judikatury k občanskému zákoníku z roku 1964. Nejvyšší soud naopak potvrzuje závěr právní vědy, že se obsah pojmu provozní činnost zúžil a k náhradě škody podle § 2924 o. z. je povinen pouze ten, kdo vyvíjí provozní činnost výdělečně za účelem dosažení zisku.³³ Část právní teorie se navíc domnívá, že odpovědnost z provozní činnosti je odpovědností subjektivní,³⁴ u níž se však předpokládá zavinění žalovaného (škůdce);³⁵ v soudní praxi se ale tento názor prozatím neprosazuje ani v poměrech nového civilního práva.³⁶

Ačkoli tedy text § 29 odst. 2 vodního zákona zůstává stejný, v důsledku změny civilního kodexu se obsah provozní činnosti, a tím i celé odpovědnosti za ztrátu podzemní vody, značně proměnil. Škůdce odpovídá za ztrátu vody pouze v případě, že k ní došlo v důsledku jeho činnosti provozované za účelem dosažení zisku. To zároveň znamená, že odpovědným už nemůže být každý, který čerpáním vody připraví o vodu souseda.

souseda. Také čerpání vody k obsluze nemovitosti by totiž nejspíš bylo možné vyložit podle § 420a obč. zák. jako provozní činnost.

³¹ PETROV, Jan a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony, s. 2853; dále třeba Bezouška [HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1600]; obdobně Melzer (MELZER, TÉGL, op. cit., str. 456), který nicméně pojem výdělečnosti doporučuje chápat ve smyslu výkonu povolání, s nímž se pojí (lze ji očekávat) určitá míra profesionality.

³² Tak uvádí VYTEJČKOVÁ, V. In: HORÁČEK, op. cit., str. 96 a 97.

³³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 1127/2018, uveřejněný pod číslem 36/2020 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní. Nicméně kupříkladu I. Průchová vyjadřuje přesvědčení, že ve vztahu k vodám je třeba na závěr vyčkat (PRŮCHOVÁ, I. Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody. MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.), *Environmentální práva a využívání přírodních zdrojů*. Trnava, Trnavská univerzita v Trnavě, 2019, str. 106 a 107).

³⁴ Viz např. HULMÁK a kol., op. cit., str. 1602, nebo MELZER, TÉGL, op. cit., str. 467; Melzer ovšem připouští, že se může velmi blížít objektivní odpovědnosti, neboť se u ní počítá s objektivizovaným zaviněním. Ostatně část teorie již dříve tvrdila, že i odpovědnost z provozní činnosti podle občanského zákoníku z roku 1964 byla založena na zavinění (Bezouška in HULMÁK a kol., op. cit., str. 1603).

³⁵ Praktický rozdíl je pak ve zkoumání deliktivní (ne)způsobilosti, která má význam jen pro subjektivní odpovědnost.

³⁶ Soudní praxe již za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 chápala odpovědnost z provozní činnosti jako objektivní a tento názor (podle kritiků čistě mechanicky) přejala rovněž v poměrech současného o. z. (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 1127/2018, uveřejněný pod číslem 36/2020 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní).

Vznik škody

Škoda bývá tradičně definována jako újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a která je objektivně vyjádřitelná peněží;³⁷ jde o újmu na jmění.³⁸

To ale znamená, že pokud nedochází k újmě na jmění, není možné hovořit ani o vzniku škody. Takto judikatura např. již dříve dovodila, že pokud ryby ve vodních tocích nejsou předmětem vlastnictví (jde o věc ničí), nepředstavuje jejich úhyn snížení majetkového stavu oprávněného subjektu rybářského práva (pokud je ještě neuložil) a nevzniká mu tím pádem ani škoda.³⁹

Stejný problém vzniká v případech podzemních vod. Ty nejsou předmětem vlastnictví,⁴⁰ ledaže by již došlo k jejich odběru.⁴¹ Samotnou ztrátou či zhoršením jakosti podzemní vody tak konkrétnímu subjektu nemůže vzniknout majetková škoda spočívající v újmě na jmění. Protože ale smyslem právní úpravy je kompenzace ztráty nebo zhoršení jakosti či vydatnosti zdroje podzemní vody, zákonodárce – aby předešel nejasnostem ohledně vzniku škody – nepřímou stanovil, že škoda v tomto případě spočívá ve snížení hodnoty toho nemovitého majetku, s jehož užíváním je spojeno povolení k odběru podzemních vod.

Takový úmysl potvrzuje i judikatura, podle které se zde zakládá zvláštní nárok na náhradu škody někomu (oprávněnému odběrateli podzemních vod), jehož majetkový stav nezahrnoval podzemní vody, a proto sám o sobě se nezmenšil.⁴² To přitom není tak úplně pravda, neboť oprávněnému odběrateli podzemní vody se nahrazuje škoda skutečně jen tehdy, jestliže je zde újma na majetku; jen nejde o vody samotné (ty mu nenáleží), nýbrž o majetek, s nímž užívání vody souvisí.

Výše škody má podle judikatury odpovídat rozdílu ceny, za niž by bylo možné nemovitý majetek např. prodat před zhoršením jakosti vody ve studni, a ceny, za niž by jej bylo možné prodat po tomto zhoršení, které znamená snížení jeho užitné hodnoty.⁴³ Primárním způsobem náhrady škody je opatření náhradního

³⁷ ŠKÁROVÁ, Marta. In: ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1204, marg. č. 7).

³⁸ MELZER, TÉGL, op. cit., str. 29 a násl.

³⁹ Viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 540/2003 (publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek jako Rc 6/2006), a ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2401/2007, nebo třeba usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 25 Cdo 234/2007.

⁴⁰ Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují (§ 3 odst. 1 vodního zákona). K této problematice blíže BERÁNEK, Dominik. *Vlastnictví vody v českém právu*. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.), *Environmentální práva a využívání přírodních zdrojů*. Trnava, Trnavská univerzita v Trnavě, 2019.

⁴¹ Za povrchové a podzemní vody se nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány (§ 3 odst. 2 vodního zákona).

⁴² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 25 Cdo 2022/2004.

⁴³ Rozhodnutí R 2/1987.

zdroje vody,⁴⁴ přičemž volba způsobu hospodářsky účelného opatření náhradního zdroje vody je ponechána zásadně tomu, z jehož činnosti ke škodě došlo.⁴⁵

Škoda může spočívat ve ztrátě, ale i zhoršení jakosti nebo vydatnosti zdroje podzemní vody. Judikatura dovodila, že ztrátou podzemní vody je stav, kdy vodu již nelze dále čerpat, k podstatnému zhoršením vydatnosti zdroje dochází ve chvíli, kdy podzemní vodu lze odebírat jen v podstatně omezeném rozsahu, a podstatným zhoršením jakosti podzemní vody je její kvalitativní změna, která neumožňuje použití vody k účelu, pro který byl její odběr povolen; nejde přitom o zhoršení jakosti, zůstává-li pitná voda i nadále pitnou a užitkovou vodou, musí jít o změnu pitné vody alespoň v užitkovou a užitkovou v nepoužitelnou. Škoda pak vzniká až v okamžiku, kdy se vodní poměry ustálí – to znamená, že chvilkový výkyv kvality není škodou ve smyslu § 29 odst. 2 vodního zákona.⁴⁶

Pokud však škoda může vzniknout jen a pouze na nemovitém majetku, s jehož užíváním je povolení spojeno, musí tu takový majetek být. Co když ale žádný takový majetek není? Co když bude mít odběr podzemní vody povolen někdo, kde není vlastníkem žádné vodou zásobované stavby, pozemku, a dokonce ani studny? Můžeme v takovém případě hovořit o škodě a dovodit odpovědnost za ztrátu podzemní vody?

Hovoříme-li o škodě z provozní činnosti podle § 29 odst. 2 vodního zákona, pak patrně nikoliv. Jak již bylo řečeno, podzemní vody nejsou součástí jmění poškozeného, a pokud zde není ani jiný majetek, jehož hodnota by se samotnou ztrátou vody zmenšila, nevzniká škoda.

Je zde navíc další paradox: Ačkoli škodou pro účely § 29 odst. 2 vodního zákona se rozumí snížení hodnoty toho nemovitého majetku, s jehož užíváním je spojeno povolení k odběru podzemních vod, není to vlastník takové nemovitosti, kdo je aktivně věcně legitimovaný k náhradě škody.⁴⁷ Škoda nahraditelná podle § 29 odst. 2 vodního zákona totiž může vzniknout pouze oprávněnému odběrateli podzemní vody, pokud dojde k její ztrátě, či zhoršení jakosti nebo vydatnosti.⁴⁸ Jde tu o odpovědnostní vztah mezi tím, kdo za ztrátu či zhoršení podzemní vody odpovídá, a oprávněným odběratelem podzemní vody z konkrétního vodního zdroje.⁴⁹ To znamená, že pokud oprávněný k odběru podzemní vody nebude současně vlastníkem nemovitosti, na které vznikla v důsledku ztráty vody škoda, nebude

⁴⁴ Tamtéž. Výslovně to dnes vyplývá také z § 2951 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 30. 10. 1987, sp. zn. 1 Cz 54/87, publikovaný pod č. R 38/1988 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

⁴⁶ Zpráva Nejvyššího soudu České socialistické republiky z 4. 8. 1986, Cpj 44/85, publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. R 2/1987.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 25 Cdo 2022/2004, nebo R 2/1987.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29.03.1986, sp. zn. 1 Cz 45/85, publikovaný pod č. R 37/1988 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek).

možné dovést povinnost k náhradě škody podle § 29 odst. 2 vodního zákona, protože oprávněnému žádná škoda nevznikne.

Příčinná souvislost

Pokud si v právu klademe otázku, jestli vznikla škoda, ptáme se vždy zároveň na její původ a také na to, je-li spravedlivé ji někomu přičítat; tyto aspekty není možné úplně oddělit. Samotná skutečnost, že někomu vznikla škoda, totiž nevyovídá nic o jeho právech a povinnostech,⁵⁰ a souvislost vzniku škody s jednáním konkrétní osoby ještě neznamená, že vzniká povinnost k náhradě. Jde především o to, jestli vnímáme jako spravedlivé přičítat škodu určité osobě, a požadovat po ní, aby škodu odčinila.⁵¹ To je otázka, kterou se snaží právní dogmatika zodpovědět, když formuluje jednotlivé teorie příčinné souvislosti – cílem je vytvořit systém, ve kterém bude přičitatelnost škody předvídatelná a konzistentní. V tomto případě se tedy nabízí otázka, jestli má být původci provozní činnosti přičitatelný pokles hodnoty cizí nemovitosti, který nastal proto, že provozní činnost negativně ovlivnila vodní poměry.

Jak již bylo uvedeno, jde o odpovědnost objektivní, nezávislou na zavinění škůdce. Soudní praxe prozatím ani v poměrech nového občanského zákoníku nepřijímá jinak přesvědčivě odůvodněný názor, že odpovědnost z provozní činnosti má povahu odpovědnosti za zavinění. Pro účely praxe je tak patrně zapotřebí vycházet z toho, že u odpovědnosti za ztrátu podzemní vody není třeba zkoumat zavinění; vznikla-li škoda v důsledku provozní činnosti, má ji nahradit osoba činnost provozující bez ohledu na to, byla-li jejím jednáním porušena právní povinnost. Liberace pak bude možná pouze tehdy, prokáže-li škůdce, že šlo buďto o neodvratitelnou událost (*vis maior*), nebo že škoda vznikla v důsledku vlastního jednání poškozeného.

Stále však musí být dána příčinná souvislost mezi škodnou událostí a vznikem škody. Ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona je zvláštní tím, že příčinná souvislost je zde vlastně dvojitá – jednak musí být příčinná souvislost mezi provozní činností a ztrátou vody, jednak mezi ztrátou vody a vznikem škody na nemovité věci, s níž je užívání vody spojeno.⁵²

Je ovšem zjevné, že zejména zjištění a prokázání příčinné souvislosti mezi provozní činností škůdce a ztrátou podzemní vody může být značně složité; důkazní břemeno přitom nese žalobce.

⁵⁰ Z informace o tom, že někomu vznikla újma na jmění, či konkrétně z informace o tom, že má zničené auto, nemůžeme dovést žádná relevantní práva a povinnosti.

⁵¹ Právě proto také právní dogmatika formuluje jednotlivé teorie příčinné souvislosti – je totiž žádoucí, aby naše úvahy ohledně přičitatelnosti škody vedly v obdobných případech k obdobným závěrům a aby tvořily předvídatelný systém.

⁵² Lze také říct, že vodní zákon vlastně počítá s náhradou sekundární újmy, aniž by však vznikla újma primární.

Starší judikatura dovodila, že je třeba zjistit, v jakém stavu byl zdroj vody a jeho bezprostřední okolí před zhoršením jakosti vody, jaká činnost byla v místě a v rozhodné době vyvíjena a jak mohla negativně ovlivnit jakost podzemní vody, zda takovou činnost neprovozovali i sami oprávnění odběratelé vody, jaké byly konkrétní hydrologické poměry v místě a jaký byl vývoj naměřených hodnot znečištění vody ve studni nebo jiném zdroji vody.⁵³

Veřejný ochránce práv v této souvislosti formuloval doporučení ke změně právní úpravy. Konkrétně pro případy, kdy dojde ke ztrátě vody v důsledku odběru z nového vrtu, navrhuje, aby obce, v jejichž správním obvodu má dojít k provedení průzkumného hydrogeologického vrtu, měly povinnost informovat občany o záměru provádět geologické práce. Vlastníci okolních studní by si mohli nechat zpracovat odborný hydrogeologický posudek za účelem posouzení kvality a množství vody, resp. vydatnosti pramene v jejich studních předtím, než soused bude svůj záměr realizovat. Má za to, že takový posudek by pak mohl významně posílit jejich důkazní postavení v případném sporu.⁵⁴

V konkrétních případech by snad bylo možné využít také pozorovací sítě podzemních vod, to znamená data z mělkých a hlubokých vrtů, zařazených do hlásné sítě Českého hydrometeorologického ústavu.⁵⁵ I tak nicméně platí, že prokázání vzniku škody bude značně obtížné.

Náhrada škody za ztrátu podzemní vody podle obecných předpisů

Vidíme však, že uložení povinnosti k náhradě škody podle § 29 odst. 2 vodního zákona bude značně složité. Nabízí se proto také možnost dovození odpovědnosti podle obecných ustanovení o náhradě škody v občanském zákoníku; jak to ostatně předpokládá poslední věta § 29 odst. 2 vodního zákona, podle které se zvláštní odpovědnost za ztrátu vody nedotýká obecných předpisů o náhradě škody.

Také obecná úprava odpovědnosti za škodu se pochopitelně musí potýkat s tím, že škoda nemůže vznikat přímo na podzemních vodách, které nejsou předmětem vlastnictví.⁵⁶ To ale není jediná škoda, jejíž náhrada přichází v úvahu. Může vznikat i sekundární škoda v podobě nákladů, které musí poškozený oproti normálnímu stavu vynaložit na opatření náhradního zdroje vody;⁵⁷ ostatně judika-

⁵³ Rozhodnutí R 38/1988.

⁵⁴ KŘEČEK, S. GREGOROVÁ, J., KONEČNÁ, M. NEUBAUEROVÁ, S., POLÁČKOVÁ, M., VEČEROVÁ, J. Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv č. 13 – ochrana vod. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. Str. 42 a 43.

⁵⁵ Tuto myšlenku vyslovil americký advokát Dr. David Ganje v přednášce konané dne 4. 10. 2018 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, když upozornil právě na takovéto využití husté sítě monitorovacích vrtů (observation wells) v Jižní Dakotě.

⁵⁶ Shodně patrně HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015, str. 18.

⁵⁷ Je ovšem otázka, zdali je zde na místě hovořit o sekundární škodě, když není primární škoda.

tura již takovou možnost dříve připustila.⁵⁸ Komentářová literatura k občanskému zákoníku sice upozorňuje na to, že sekundární škoda se jakožto tzv. čistá ekonomická újma zpravidla neodčítá,⁵⁹ neboť to neodpovídá obecné představě spravedlnosti a snižuje to právní jistotu. To ale neplatí v případech, že škůdce zaviněně poruší normu, která měla právě vzniku takové škody zabránit (ochranná norma ve smyslu § 2910 věty druhé o. z.); potom je náhrada škody na místě. Ochranných norem je přitom na úseku vodního hospodářství celá řada.⁶⁰ O vzniku odpovědnosti za škodu v důsledku ztráty podzemní vody lze tedy uvažovat i podle obecných předpisů o náhradě škody, přičemž půjde v konečném důsledku o jednodušší způsob, než jakým je postup podle § 29 odst. 2 vodního zákona, neboť nebude např. nutné do odpovědnostního vztahu zahrnovat osobu, která má povolený odběr podzemní vody.

Závěr

Lze uzavřít, že původní smysl odpovědnosti za ztrátu vody podle § 29 odst. 2 vodního zákona odpadl, a její význam pro současnost je nejistý; to pochopitelně ztěžuje možnosti smysluplného výkladu tohoto problematického institutu.

Ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona obsahuje neobvyklou konstrukci odpovědnosti, jejímž hlavním specifikem je to, že za škodu nepovažuje ztrátu podzemní vody, neboť ta není předmětem vlastnictví a její ztrátou tedy nedochází ke zmenšení majetku, ale škodou v tomto případě rozumí zmenšení hodnoty nemovitosti, s jejímž užíváním je spojeno povolení k odběru podzemní vody. Zároveň judikatura dovozuje, že aktivně věcně legitimovaný není vlastník nemovitosti, nýbrž ten, kdo má povolení k odběru podzemní vody. To je samozřejmě problematické ve chvíli, kdy vlastník nemovitosti a nositel veřejného subjektivního práva k odběru podzemní vody není jedna a táž osoba.

Navíc je odpovědnost za ztrátu podzemní vody spojena s obtížným dokazováním, a jakkoli jde podle názoru judikatury o objektivní odpovědnost, důkazní břemeno ohledně vzniku škody tíží žalobce, tedy poškozeného.

Změny obecné právní úpravy, které do značné míry vedly k omezení použitelnosti zvláštní odpovědnosti podle § 29 odst. 2 vodního zákona, však zároveň

⁵⁸ Možnost nárokovat náhradu zvýšených výdajů na odběr z náhradního zdroje vody podle obecných předpisů vedle nároku na náhradu škody podle vodního zákona zmiňuje starší judikatura (viz rozsudek R 37/1988); i ta nicméně počítá s tím, že je zde primární škoda ve smyslu § 29 vodního zákona.

⁵⁹ MELZER, TĚGL, op. cit., str. 35.

⁶⁰ Tak např. stanoví-li § 38 odst. 8 vodního zákona, že kdo akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování odvozem na čistírnu odpadních vod, lze nepochybně dovodit, že je zde kromě obecného zájmu na ochraně životního prostředí také konkrétní ochranný účel ve vztahu k oprávněným odběratelům, neboť podzemní vody slouží primárně k zásobování obyvatelstva pitnou vodou (§ 29 odst. 1 vodního zákona).

otevřely dveře uplatnění odpovědnosti za ztrátu podzemní vody podle obecných pravidel pro náhradu škody podle občanského zákoníku, což dříve nebylo možné.

Dominik Beránek je doktorandem na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Seznam literatury:

- BEZOUŠKA, Petr. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.
- HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015. ISBN 978-80-86846-57-6.
- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-287-8.
- KŘEČEK, S. GREGOROVÁ, J., KONEČNÁ, M. NEUBAUEROVÁ, S., POLÁČKOVÁ, M., VEČEŘOVÁ, J. *Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv č. 13 – ochrana vod*. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. ISBN 978-80-87949-23-8.
- MELZER, Filip, TĚGL, Petr, a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-199-1.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-382-0.
- PETROV, Jan a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-653-1.
- PRŮCHOVÁ, I. *Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody*. MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.), *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov*. Trnava, Trnavská univerzita v Trnave, 2019, ISBN 978-80-568-0320-2.
- PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-559-5.
- ŠVESTKA, Jiří. *Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*. Praha: Academia, 1966.
- ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-108-6.

Abstrakt:

Článek se zabývá institutem zvláštní odpovědnosti za ztrátu podzemní vody, který je upravený vodním zákonem v § 29 odst. 2. Po krátkém úvodu nejprve upozorňuje na historický vývoj právní úpravy, na to, jak se vyvíjela v čase. Na pozadí historického přehledu pak ukazuje, že smysl tohoto zvláštního zákonného institutu je v současné době velmi nejistý, což stěžuje další možnosti výkladu. Následně podrobně rozebírá aplikační předpoklady § 29 odst. 2 vodního zákona, což odhaluje velmi nestandardní konstrukci odpovědnosti a omezenou praktickou použitelnost. Ukazuje se, že škodou v tomto případě vodní zákon nerozumí ztrátu podzemní vody, neboť ta není předmětem vlastnictví a její ztrátou tedy nedochází ke zmenšení majetku; škodou se proto v tomto případě rozumí zmenšení hodnoty nemovitosti, se kterou odběr podzemní vody souvisí. Aktivně věcně legitimovaný ale není vlastník nemovitosti, nýbrž ten, kdo má povolení k odběru podzemní vody. To je pochopitelně problematické ve chvíli, kdy vlastník nemovitosti a nositel veřejného subjektivního práva k odběru podzemní vody není jedna osoba. Dokazování ztráty vody je navíc poměrně obtížné, a jakkoli zde podle názoru judikatury hovoříme o objektivní odpovědnosti, důkazní břemeno ohledně vzniku škody tíží poškozeného v postavení žalobce. Článek poukazuje ale i na to, že změny obecné právní úpravy, které do značné míry vedly k omezení použitelnosti zvláštní odpovědnosti podle § 29 odst. 2 vodního zákona, zároveň otevřely dveře uplatnění odpovědnosti za ztrátu podzemní vody podle obecných pravidel pro náhradu škody podle občanského zákoníku, což dříve nebylo možné.

Klíčová slova: Odpovědnost, voda, ztráta vody, objektivní odpovědnost

Abstract:

The article concerns with the institute of special liability for groundwater loss, which is regulated by the Water Act in Section 29(2). After a brief introduction, I first draw attention to the historical development of the legislation and how it has evolved over time. In the light of the historical overview, I then show that the meaning of this special statutory institution is currently very uncertain, which makes further interpretation more difficult. I then discuss in detail the application assumptions of Section 29(2) of the Water Act, which reveals a very non-standard construction of liability and limited practical applicability. It turns out that the Water Act does not understand damage in this case to be the loss of groundwater, since groundwater is not an object of ownership and its loss does not result in a diminution of property; therefore, damage in this case means

a diminution in the value of the property to which the right to groundwater pumping is related. However, it is not the owner of the property who has the claim in the matter, but the person who has the authorization to pump the groundwater. This is, of course, problematic when the owner of the property and the holder of the public right to groundwater pumping are not the same person. Moreover, proving the loss of water is rather difficult and, although the case-law holds that there is strict liability, the burden of proof as to the occurrence of the damage is on the injured party as the claimant. However, I would also point out that the changes in the general legislation, which have to a large extent led to a restriction on the applicability of special liability under section 29(2) of the Water Act, have also opened the door to the application of liability for loss of groundwater under the general rules on compensation for damage under the Civil Code, which was not possible before.

Key words: Liability, Water, Water Loss, Strict Liability



AMBITIOUS AIR QUALITY PLANS, DISAPPOINTING REALITY

Rita Simon

1. Introduction

While the EU legislation has led to improvements in air quality, poor air quality in urban areas remains a problem. In 2020, 12 % of citizens were exposed to O₃ and 11 % to PM₁₀ above EU limit values.¹ This proportion would be even three times higher, based on the calculation of the WHO limit values²; which provokes a question that is non answerable here, of whether the European limits of air pollution are adequate. However, the Revision³ of the Ambient Air Quality Directives which drafts were presented in October 2022 to the European Parliament aims to amend these standards; but these planned new limits do not seem to align completely with the recommendations of the World Health Organization.

The most recent Air Pollution Reports prepared by the European Commission, the Report on the Progress Made on the Reduction of National Emissions of Certain Atmospheric pollutants⁴ and the Second Clean Air Outlook⁵, show that Member States will have to increase their efforts significantly to comply with their emission reduction obligations.⁶ Because of the lack of national implementation of Air Quality Plans across the EU, the recent jurisprudence of the CJEU on air quality is fairly rich. Up to May 2022, the Commission has filed 36 infringement cases against 20 Member States for exceeding air pollutant limits and the list of countries failing to fulfil their obligations arising from the Ambient Air Quality Directive is over 13, most recently Bulgaria⁷. Further actions were brought against Slovak Republic⁸, Greece⁹ and Portuguese¹⁰ etc. According to most of the authors on the subject,¹¹ this underachievement of the EU's air policy objectives is

¹ <<https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards>> accessed 22 December 2022

² New WHO standards <<https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>> accessed 22 December 2022

³ See 'Proposal for a Directive on ambient air quality and cleaner air for Europe' COM (2022) 542 final <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Air-quality-revision-of-EU-rules_en> accessed 22 December 2022

⁴ Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council' COM (2020) 266 final

⁵ Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Second Clean Air Outlook' COM (2021) 3 final

⁶ Ibid, 5

⁷ Case C-730/19 *Commission v Republic of Bulgaria* [2022] ECLI:EU:C:2022:382

⁸ Case C-342/21: Action brought on 3 June 2021 – European Commission v Slovak Republic

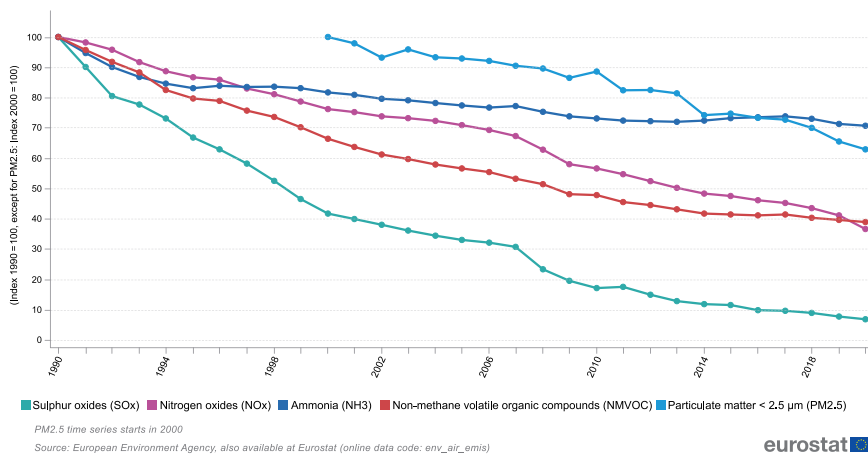
⁹ Case C-633/21: Action brought on 14 October 2021 – European Commission v Hellenic Republic

¹⁰ Case C-220/22: Action brought on 25 March 2022 – European Commission v Portuguese Republic

¹¹ Yulia Yamineva and Seita Romppanen, 'Is law failing to address air pollution? Reflections on inter-

not due to a lack of European rules, but rather their poor national implementation and compliance.

Figure 1.1 Emissions of air pollutants, EU-28, 1990–2020



Source: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Air_pollution_statistics_-_emission_inventories

However air quality in Europe significantly improved between 1990 and 2017; from this figure it is apparent that while the emission of SO_x significantly fell in this period, the emission level of ammonia has not changed at all since 1995 and the level of $\text{PM}_{2.5}$ shows a very slow improvement. Some authors argue¹², that the complicating factor in the EU's air pollution policy is the increasing preoccupation with climate change objectives, which override other air pollution targets, and show little acknowledgement of the potential synergies between these two policies.¹³

This article will first clarify why ensuring air quality policy on the European level is such challenging (2), underling the insufficient methods of sanctioning non-compliance, and then examine, based on a Czech case study, the major gaps

national and EU developments' [2017] RECIEL, 189 (hereafter Yamineva and Romppanen, 'Is law failing'), Directorate General for Internal Policies, 'Study Implementation of Ambient Air Quality Directive' (2016) IP/A/ENVI/2015-15REV

¹² Ibid, 189

¹³ Čavoški argues that this shift, regarding urban air quality and vehicle emission standards, caused not only a disconnection between regulatory approaches, but also triggered unlawful levels of NOx a PM emissions in European metropolises. Aleksandra Čavoški, 'The unintended consequences of EU law and policy on air pollution' [2017] RECIEL 255

at policy level, concerning legislation and jurisdiction, which impede the tackling of air pollution (3). Finally, the author will analyse which legislative amendments are necessary at the European and Czech national level to fulfil European Air Quality targets (4).

2. Ensuring air quality policy is a multi-level policy approach

Ensuring the achievement of European and national air quality targets is preconditioned by a multi-level policy approach. The emission targets can be met across Europe only through combination of general and sector-specific legislation, supported by inter-departmental cooperation.¹⁴

2.1 Instrumentalisation of the air policy strategy

The reason for the necessity of this multi-level approach is that the current EU policy on air quality has three pillars. The first pillar comprises norms on concrete pollutants, establishing standards for air quality and air pollution measurement. The Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe¹⁵ (hereafter Air Quality Directive), adopted in 2008, contains thresholds, limit values and target values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide, particulate matter, lead, benzene and carbon monoxide; and the Directive 2004/107/EC¹⁶, adopted in 2004, for arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons. When Member States exceed the relevant values, they are required to draw up air quality plans setting out measures to tackle air pollution.

The second pillar is underpinned by Directive (EU) 2016/2284¹⁷ on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants adopted in 2016 (hereafter NEC Directive). It establishes national emission reduction commitments for five main pollutants, namely, PM_{2,5}, sulphur dioxide, oxides of nitrogen, non-methane volatile organic compounds and ammonia, to be achieved by 2020 and 2030 respectively. The NEC Directive requires Member States to draw up national air pollution control programmes aimed at contributing to the successful implementation of Air Quality Plans established under the first pillar.

¹⁴ On the Scope of Climate Change Challenge Suzanne Kingston and Veerle Heyvaert and Aleksandra Čavoški, *European Environmental Law* (2nd edn, Cambridge University Press 2019) (hereafter Kingston and Heyvaert and Čavoški, *EU Environmental Law*)

¹⁵ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe [2008] OJ L152/1

¹⁶ Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air [2005] OJ L 23/3

¹⁷ Parliament and of the Council Directive (EU) 2016/2284 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC (NEC Directive) [2016] OJ L344/1

The third pillar groups several European legislative acts regulating air pollution at its source in sectors such as industry, with legislation covering eg. Directive 2010/75/EU on industrial emissions¹⁸; and concrete sector specific requirements e.g for transport. In the field of transport the legislation covers among others, the environmental performance aspects of the EU type-approval legislation, for example, Regulation (EC) No 715/2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles¹⁹ (Euro 5 and Euro 6 standards), adopted in 2007, which describes which pollutions standards personal vehicle should fulfil. The fulfilment of the reduction commitments requires national strategies and plans.

The major theoretical problem in the air policy agenda is undoubtedly that quality standards cannot be implemented without further instrumentalisation. They need to be “translated into more mundane and less flexible sets of emission standards and even technical requirements.”²⁰ Therefore, the EU’s approach to reducing air pollution is fragmented and rests on countless pillars. The emission reduction targets have been described in numerous official documents, most recently by the NEC Directive and Air Quality Directive. However, a list of regulatory approaches, which clarifies the emission standards for key sources in different sectors, for example, for vehicles and combustion plants, is very long²¹. The countless regulatory acts demonstrate the need for multi-layer regulation in all Member States; and it can be assumed that a well-functioning multi-level policy approach will be crucial for successful emission reduction in both policy fields²².

As such, Member States are not only required to identify the key problem fields of polluting, but need to introduce a range of measures to tackle the problems, from lowering speed limits and temporarily closing roads, to the introduction of emission charges, etc.²³ This seems to be a strategic chess-game beyond local and sectorial policy fields. Member States should create and report on National Strategies and plans: they are obliged to draft national air pollution control programmes to tackle air quality. Furthermore, each Member State is required to build national systems for reporting on policies and measures, and a national emission inventory.

¹⁸ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions [2010] OJ L 334/17

¹⁹ Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information [2007] OJ L 171/1

²⁰ Ibid, 310

²¹ Kingston and Heyvaert and Čavoški, *EU Environmental Law* (n 15)

²² Alexander Zahar, *International Climate Change Law and State Compliance* (Routledge 2016) 28

²³ Kingston and Heyvaert and Čavoški, *EU Environmental Law* (n 15) 315

The European Commission gained several rights in this field: it was empowered to adopt delegated acts, establish guidelines, organise the exchange of best practices and specify the structure, format and process for Member States to submit emission data. It should however be pointed out that the European Commission gained rights to carry out comprehensive reviews of the national inventory data submitted by Member States in the air pollution field only in July 2018.²⁴

2.2 Sanctions for non-compliance on the European level

Unfortunately, deterrent sanctions for non-compliance with air quality commitments are completely missing on the European level.²⁵ The European Commission can only investigate the need for further European actions and propose legislative amendments²⁶, or set up European Clean Air Forums. Moreover, the new NEC Directive from 2016 allows further flexibilities for Member States regarding compliance with the emission reduction commitments under certain circumstances, which the Member States often use. The only way to monitor the performance of the Member States on fulfilling their air pollution targets is an ordinary infringement action under Article. 258 TFEU; according to which the European Commission can file a suit against Member States that do not meet their air quality targets and within breaches against Art 13 of the Air Quality Directive; or does not keep any exceedance as short as possible acc. Art. 23 of the Directive. While the number of successful infringement actions against Member States is long, their practical effect is however questionable.²⁷ It can be particularly criticised that the CJEU seems barely to notice the non-compliance of Member States with their air quality limit values and the procedure lacks any further consequences, providing little incentive for Member States to avoid further excess values.

Concerning non-compliance with national air quality targets, it should be added that there are several Member States which have not complied with their reduction targets over a long period. For instance, Italy kept its PM10 limits in several zones longer than 8 years over the permitted limits²⁸, Bulgaria over four years²⁹, not to mention the latest air pollution case against Hungary, where in

²⁴ according to NEC Directive, art 10

²⁵ However, it should be added that according to some other vertical directives, the non-compliance with emission standards triggers different sanction mechanisms, e.g. for industrial combustion plant.

²⁶ NEC Directive, art 11

²⁷ David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press 2016) (hereafter Langlet and Mahmoudi, *EU Env. Law*)

²⁸ Case C-644/18 *Commission v Italy* [2020] ECLI:EU:C:2020:895

²⁹ Case C-488/15 *Commission v Bulgaria* [2017] EU:C:2017:267, para 107, Case C-638/18 *Commission v Romania* [2020] EU:C:2020:334, para 117

Budapest and the Sajó valley zone it exceeded targets for 12 years³⁰. No doubt all these countries have “*manifestly failed to adopt in good time appropriate measures to ensure that the period of exceedance of the limit values for PM10 is kept as short as possible in the zones and agglomerations concerned*”³¹. The main question is why the European Commission is hesitating to bring an infringement action earlier against polluting countries. Two or three years of over-pollution should be enough for infringement actions, because, if the Commission would file a suit earlier then a) the country concerned would react and limit its excess earlier, or b) the European Commission could ask the CJEU – according to Art. 260 TFEU – to impose a lump sum or penalty payment on the Member State that has not taken the necessary measures to comply with the judgment of the Court. As lump sum cases in the environmental field show³², they function as a real deterrent, and motivate other Member States to achieve their targets.

As a further possible improvement, to enhance the ambition of Member States to comply with air quality targets, the introduction of similar sanctions as for non-achievement of GHG targets should be recommended. Of the three mechanisms of the Decision 406/2009³³ for non-compliance with GHG targets, the first, the deduction of the emission allocation for next year, could be applied by analogy. A further applicable requirement could be that, similarly to Art. 8 Regulation (EU) 2018/842, if the Member State fails to make progress according to its corrective action plans (here Air Quality Plans), the European Commission shall be empowered to review the Member State’s plan.

3. Reasons for weak implementation of air pollution legislation in the Czech Republic

Member States’ discretion in the air quality field is not unlimited; they must adopt and implement appropriate measures,³⁴ which help to achieve their air quality standards, and keep the excess periods as short as possible. In this part, the reasons for the weakness of the national air quality agenda will be scrutinised, based on the Czech case study. First the policy approach will be described, then the Czech national legislation and finally some court cases will be presented.

³⁰ Case C-637/18 *Commission v Hungary* [2021] ECLI:EU:C:2021:92

³¹ *Commission v Italy* (n 29) para 146

³² Case C- 279/11 *Commission v Ireland* [2012] ECLI:EU:C:2012:834, Case C-626/16 *Commission v Slovakia* [2018] ECLI:EU:C:2018:525 etc.

³³ Parliament and Council Decision 406/2009/EC on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community’s greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 [2009] OJ L140/136, Sebastian Oberthür and Marc Pallemarts (eds), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy* (VUBPress 2010) 110

³⁴ *Commission v Hungary* (n 31) para 132, see also *Commission v Italy* (n 29)

3.1 *Multi-level policy approach in the Czech Republic*

According to the experts, tackling air quality is far from being a main political agenda item in the Czech Republic³⁵; sufficient political will is obviously missing. On the one hand, the government hesitates to adopt specific acts; on the other, neither the transposed European legislation, nor the implementation of existing acts is effective. Court cases that challenge the national implementation proceed very slowly, and very often only reach a satisfactory conclusion at the Supreme Administrative Court, however only by quashing air quality or other strategic plans, and returning corrective action to the competent authority, and therefore effective implementation is significantly delayed.

Several different ministries should cooperate with each other and with regional and municipal authorities to ensure ambient air quality. The main actor in the ambient air quality field is the Ministry of Environment, which creates the National Strategic Plans, in cooperation with the relevant authorities of neighbouring countries and the European Commission. It performs the functions of the central administrative office, decides on appeals against decisions issued by regional authorities and gives binding opinion in joint regional and construction proceedings for construction projects of common interest.³⁶ Further stakeholders that provide administrative activities in the field of ensuring air quality are, according to the Act on the Protection of Ambient Air (hereafter APAA)³⁷: the Ministry of Health, Ministry of Agriculture, the Czech Environmental and Trade Inspectorates and regional and municipal authorities.

However, after studying the list of stakeholders to which the government delegated important tasks after the Clean Air Dialogue in 2019³⁸, it becomes apparent that strong ministries, which have an important influence on the air quality agenda, are completely excluded from the list of organs undertaking administrative activities according to the APAA. These relevant stakeholders, which are often reluctant to coordinate their agenda of interests with the air quality policy, are the Ministry of Transportation, Ministry of Regional Development and in particular the Ministry of Industry and Trade, which generally sets the political agenda in Czechia. Because these Ministries should create the concrete measures

³⁵ About the historical development of Czech Air Quality legislation and applicable legislation see Iлона Jančářová (ed), *Právo životního prostředí* (MUPF 2016) (hereafter Jančářová, *Právo*) 14–51

³⁶ See more detailed Act No. 201/2012 Coll. on the Protection of Ambient Air (hereafter APAA) sec 27

³⁷ According to APAA (n 37) sec 27. Administrative activities in the field of air protection are performed by these authorities: a) the Ministry of the environment, b) Ministry of Health, c) Czech Environmental Inspections, d) the Czech Trade Inspection, e) regional authorities, f) municipal authorities of municipalities with extended powers, g) municipal authorities, (h) customs offices; and i) Ministry of Agriculture

³⁸ Resolution No. 502 of the Government of Czech Republic (8 July 2019)

for the National Strategic Programmes for improving ambient air quality, they play a key role in its implementation. However, due to the overriding public interest in economic growth, and maintaining the country's industrial base as much as possible, the public interests represented by the Ministry of the Environment (hereafter Ministry) are overruled, similarly to its political power. Evidently, pursuing the air quality agenda is only possible if it is enforced at multiple levels of government.

3.2 Problems of the national transposition of air quality policy

The Czech legislation on air protection showed many inconsistencies, which significantly hampered its practical implementation. The first APAA³⁹ was introduced in 2002, but the number of legislative norms and measures is constantly increasing in every sector⁴⁰. (To keep the sampled legislation as narrow as possible we will focus on this act.) After the first APAA, National air pollution programmes began; which specified challenging tasks for regional and municipal authorities in all 10 zones and the Prague agglomeration in the Czech Republic. The implementation of the programmes often brought struggles. According to the experts,⁴¹ there were two main reasons for air pollution limits often being unmet: first, a very short deadline was given for the APAA's implementation; and second, in several cases, excess air pollution came from sources – mainly from heating buildings and road transportation – on which the air quality programmes had very little effect.

The air quality situation did not improve in Czechia as it should; the limit values for PM₁₀ and NO₂ seemed to be unachievable and were constantly exceeded in several Czech zones. After long period of over-pollution, the European Commission filed the first infringement actions for exceeding the maximum daily limits for PM₁₀ in 8 zones from 10, and concerning annual limits in two zones in 2010⁴². The second infringement action⁴³ concerned exceeding the annual

³⁹ Act No. 86/2002 Coll. on Protection of Ambient Air (hereafter former APAA)

⁴⁰ Act No. 406/2000 Coll. on Energy Management, Act No. 458/2000 Coll. on the Conditions for Operating Business and on Performance of State Administration in Energy Sectors, Act No. 165/2012 Coll. on Supported Energy Sources, Act No. 73/2012 Coll. on Ozone Depleting Substances and on Fluorinated Greenhouse Gases, Act No. 85/2012 Coll. on Carbon Dioxide Storage etc.

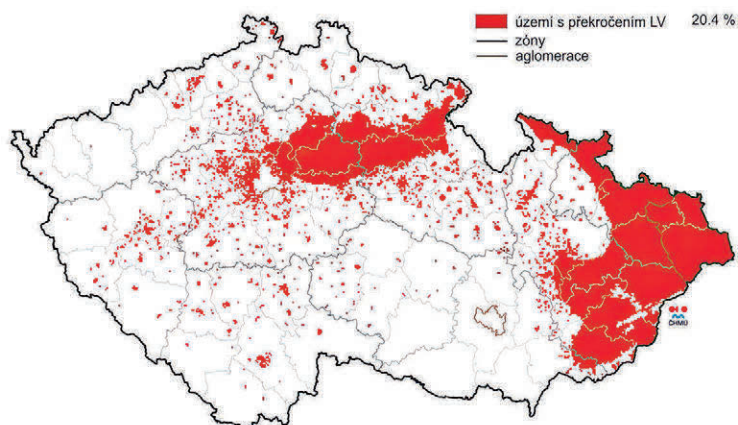
⁴¹ Jiří Morávek and Veronika Tomášková and Bernard Michal and Ondřej Vícha, *Zákon o ochraně ovzduší* (C. H. Beck 2013) (hereafter Morávek and Tomášková and Michal and Vícha, *Zákon o OO*) 90–99

⁴² See more detailed INFR(2008)2186 Formal notice on 28 January 2010 and INFR(2008)2186 Additional reasoned opinion on 26 March 2015 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4666> accessed 22 December 2022

⁴³ Besides these both infringement action, a further action was filed because lack of transposition of Directive 2008/50/EC, see INFR(2018)2262 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3450> accessed 22 December 2022

limit values for NO_2 in the Praha agglomeration, in 2016⁴⁴, regarding which the reasoned opinion arrived quite recently, in February 2021.⁴⁵ It seems that the Czech government was in both cases very persuasive according to its promises concerning an improvement in air quality, because still no infringement action has been brought before the CJEU, although, in the Second Clean Air Outlook⁴⁶ the European Commission claims that pollution limits are still exceeded. The next two pictures show, how many parts of Czechia suffered from over-pollution in 2015 and in 2019. The decline is visible; according to the Czech Hydrometeorological Institute, excess values were reported from 8.4% of the country territory in 2019 (excluding O_3). However, O_3 excess values were reported in 771% of the country in 2019⁴⁷.

Figure 3. 1 Zones with excess values (excluding O_3) in 2015



Obr. VII.1 Vyznačení oblastí s překročenými imisními limity pro ochranu zdraví bez zahrnutí přízemního ozonu, 2015

Source: CHMI, <https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/15groc/gr15cz/png/oVII1.png>

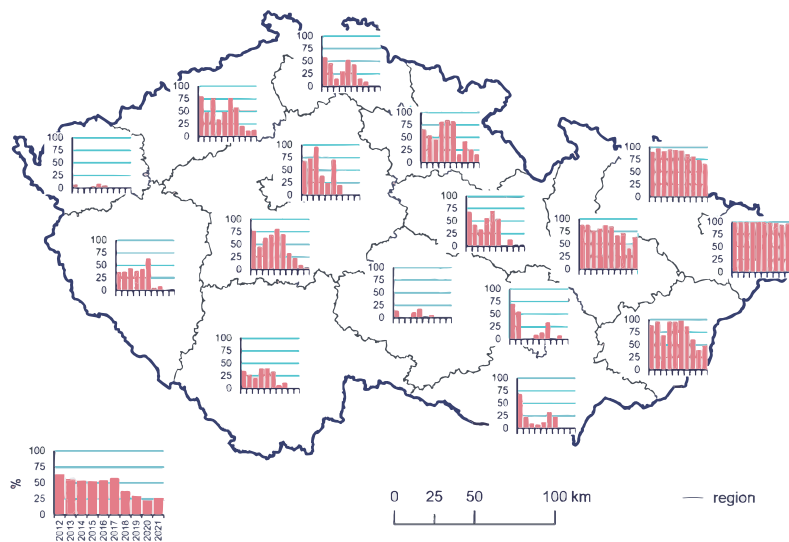
⁴⁴ INFR(2016)2062 Formal notice on 22 July 2016

⁴⁵ See more detailed INFR(2016)2062 reasoned opinion from 18 February 2021 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_441> accessed 22 December 2022

⁴⁶ Commission (n 5)

⁴⁷ see <https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/19groc/gr19cz/07_oblasti_v2.pdf> accessed 22 December 2022

Figure 3.2 Proportion of population living in above-limit areas (excluding O3), 2012–2021



Obř. V.3.1.3 Podíl obyvatel žijících v nadlimitních oblastech (bez zahrnutí O₃), 2012–2021

Source: CHMI, https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/21groc/gr21cz/21_05_charakteristika_regionu_v3.pdf

Some remarks should be added regarding the implementation of National Air Pollution Control Programmes and Air Quality Plans (hereafter AQP), which should be created in the event of excess values, because these two strategies are directly relevant for any improvement in air quality. The Ministry was originally responsible for drafting strategic National Programmes for Emission Reduction, but regional and municipal organs had competence for preparing concrete measures for reducing emissions via binding regulations as of 2002.⁴⁸ In itself, it is a logical distribution; however - according to the experts - most of the regions clearly lacked any interest in improving air quality and, in parallel, the necessary finance for realising the plans was also missing⁴⁹. These two problems significantly reduced the achievability of the emission targets. Furthermore, regional and municipal organs had no competence for combustion plants of up to 300 kW, nor on transportation, which are significant polluters.

⁴⁸ See former APAA (n 38) sec 6

⁴⁹ Morávek and Tomášková and Michal and Vicha, *Zákon o OO* (n 42) 90–99

Because of these insufficiencies, the Czech legislator amended the APAA in 2012. The new act⁵⁰ redrafted the competences and transferred the drafting of all air quality programmes to the Ministry in the form of measures of a general nature; and in parallel delivered rights for regional organs to give permits for several (but not all) combustion plants. A further innovation was that regional and municipal organs gained the right to ban transportation in smog conditions.⁵¹ Nevertheless, measures of a general nature, which the Ministry could publish in cases of exceeding air pollution limits AQP, were not binding on either the regional organs or legal persons. On the other hand, AQP became a basis for decision-making for administrative authorities.⁵² This means that the AQPs provided a framework for future development projects and activities, but the Ministry was far from being entitled to establish duties or regulate the process of emission reductions. As such, a theoretical new development project will be not allowed, if it would lead to pollution over the limit values in the zone concerned, unless the developer proposed compensatory measures that the competent regional authority finds sufficient. Nevertheless, the implementation of the AQPs seemed to be ineffective until 2017, because emission limits were exceeded in 9 zones, and the legal content of general measures in the AQPs were often challenged by the courts. Because of its continued inadequacies, the Czech legislator again changed the requirements on AQPs in 2018.⁵³ As a result, AQPs lost their disputed legal form of a general measure, and regained the classification of *strategic documents*, but it didn't enhance its' binding character. On the other hand, municipal and regional organs received the duty to create and implement concrete measures, regarding the framework set out through the AQPs, within 12 months.⁵⁴ This means that, in practice, the municipalities and regions are bound to the plans of the Ministry; but the Ministry does not have sufficient control rights and cannot sanction the poor implementation of regional measures.

Despite these new amendments, delivering some more power to the Ministry stays unsolved, although the Ministry could create such measures in the AQP as completing the Prague ring road to reduce emissions from transportation in the current AQPS for Prague; but it couldn't enforce its realisation. Such solutions remain only compatible if there is a willingness for cooperation between different ministerial and regional stakeholders.

⁵⁰ APAA (n 37)

⁵¹ APAA (n 37) sec 9–11

⁵² Jančárová, *Právo* (n 36), Langlet and Mahmoudi, *EU Env. Law* (n 28)

⁵³ Act No. 172/2018 Coll. amending Act of Act on Protection of Ambient Air

⁵⁴ Morávek and Tomášková and Michal and Vicha, *Zákon o OO* (n 42) to sec 9

3.3 Czech Jurisdiction – lacks of enforceability

Finally, the enforceability of air quality legislation should be examined through the lens of national jurisdiction. Several main problem fields can be detected, which were handled with significantly divergent outcomes by the national tribunals: a) transposition failures of European acts, b) the legal effect of measures of the Ministry, c) uncertainties in the Air Quality Plans, d) lack of causality between unlawful consequences and inactive municipalities and e) limits of judicial control.

3.3.1 Transposition failures of European legislation

Earlier court decisions were reluctant to remedy failures in transposing European legislation, because in their opinion “*The CJEU is the right and only one, that has authority concerning judging the insufficient implementation of European legislation into national law.*”⁵⁵ On the other hand, Czech courts were and are unwilling to request preliminary rulings, mainly because “a preliminary ruling would not have direct impact on the assessment of the legal question, which is the merit of the City court.”⁵⁶ This pattern was partly overturned at the end of 2017 (!) since then the Czech Court pays much more attention to delivering the most conformant interpretation of the 2008/50/EC Directive. Since this landmark decision of the Supreme Administrative court⁵⁷ the assessment of the AQP is finally in accordance with the CJEU case law; however a preliminary ruling has still not been requested.

3.3.2 Legal effect of measures of the Ministry of the Environment

As already underlined earlier, the legal effect of measures in the Air Quality Plans of the Ministry between 2012-2018 was as *general measures*, which meant that they were not directly binding on any persons or municipalities.⁵⁸ Although the qualification of the AQP as programme documents was, with the exception of Austria, common to all European countries⁵⁹, it certainly did not mean that the national court should not review the content of the AQP. However, Czech courts were unfortunately very reluctant to review them until 2017, with the argumentation that AQP “(...) *are not sufficiently supported by law to be of an immediate regulatory nature; that is, the Ministry lacks legal authority to enforce*

⁵⁵ Czech Supreme Administrative Court 6 As 1/2014-30 from 14 November 2014

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Czech Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017

⁵⁸ Jaromír Harvánek, *Theorie práva* (Ales Čeněk 2008) 202

⁵⁹ According to an analysis of the Highest Administrative Court of Czech Republic, only the Austrian Federal Act on Protection of Ambient Air authorises the Provincial Governor to issue Air Quality Programme in the form of a regulation, which is directly effective. See Judgement of Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017, paras 63–65

them).”⁶⁰ Therefore, city courts found that the Ministry cannot implement measures such as the reduction of transportation, or parking zones to municipalities, because only municipalities have competency for that. A contrario, this argumentation was also used in an earlier court decision for not finding the Ministry liable for insufficient implementation of the AQP. “*Naturally, the Ministry cannot be held responsible for the fact that the measures set out in the air quality improvement programme are not specific and directly regulatory.*”⁶¹ It shows, that an *effet utile* implementation of the Directive on ambient air quality was not self-evident in the earlier case law.

3.3.3 Uncertainties in Air Quality Plans

In several court cases, it was claimed that the air pollution limits could have been achieved sooner and therefore the Air Quality Plans did not deliver an effective time -frame for the necessary measures. Examining earlier AQPs, it seems to be usual that the deadlines were formulated as “all measures must be achieved by 31. 12. 2020,” or “be achieved continuously until 31. 12. 2020,” etc⁶². Nevertheless, the lower court found that “*even the relatively unstructured timetable*”⁶³ of the Ministry met the criteria of AQPs, because it contains the means to achieve the goal, their mutual allocation and the deadline for achieving the goal. The reasoning often included that the “*court must exercise restraint and cannot replace the activity of the executive, although it may not consider a solution to be the best possible.*”⁶⁴ The already mentioned landmark decision from 2017 ended this “*waiting for Godot*”⁶⁵ period. Finally, the Supreme Administrative Court created a clear prototype of how to review the content of non-binding AQP, which approach is quoted in a later decision⁶⁶. This judgment laid down the ground for a Directive-conformant application of national law, where the courts have the duty to review whether the Ministry did not arbitrarily neglect any measure necessary to achieve the air quality aims of the Czech Republic in the shortest time-period possible. Finally, the court expected a quantification of the benefits of individual measures and setting priorities as one of the criteria for evaluating the quality of the adopted plans⁶⁷. Following the development of the CJEU case law, it is hard to understand

⁶⁰ Municipal Court of Prague 3A 139/2016-85 from 24 October 2016

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Czech Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017

⁶⁶ Czech Supreme Administrative Court 4 As 250/2016-156 from 15 February 2018

⁶⁷ Czech Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017

why Czech courts do not dare to apply deeper appropriateness-tests of authority measures.⁶⁸

3.3.4 *Lack of causality between unlawful consequences and inactive municipalities*

Individuals, mostly with the help of NGOs, initiated some court cases for infringements of their right to a healthy environment and property. According to these claims, the Ministry of the Environment was failing to adopt appropriate Air Quality Plans. Although the courts stated the undisputed fact that air quality targets were not met in the Czech Republic, they dismissed actions with the argumentation that the complainant had not proved that the administrative authorities' inaction was unlawful and that there was a causal link between such possible unlawful inaction and the proven unlawful consequences.⁶⁹ The importance of proving causality was also underlined by the Czech Constitutional Court, which stated: "*the complainant has to prove that the non-issuance of the relevant general measures envisaged by law has an effect on the state of the environment of a deteriorating nature, which causes non-pecuniary damage to his personal sphere*"⁷⁰. An affirmation of causality was a barely achievable goal for individuals.

It was no better for municipalities. Ostrava, the most polluted Czech city, suffering from both regional and transboundary air pollution, claimed against the inactivity of the Ministry, rendering the city helpless in dealing with the region's desperate air quality.⁷¹ The Prague city court dismissed this claim for procedural reasons, concluding that the city has no rights that can be violated⁷². Later on, the Supreme Administrative Court confirmed that the city was entitled to defend the right to a favourable environment for its citizens; however, according to the court, Ostrava failed to prove the direct relation between the inactivity of the Ministry and the exceeded air pollution limits. Furthermore, the court pointed out that the city itself is one of the authorities responsible for the harmful situation.⁷³ Proving causality seems to be a huge barrier to individual claims.

3.3.5 *Limits of judicial control*

Two final remarks should be added concerning further limits of the judicial review of AQP, which caused problems for the Czech courts: first, the technical

⁶⁸ Different solution *Commission v Italy* (n 29)

⁶⁹ Municipal Court of Prague 3 A 54/2010-233 from 18 October 2013, and Czech Supreme Administrative Court 6 As 1/2014-30 from 14 November 2014

⁷⁰ Czech Constitutional Court III. ÚS 1957/19 from 12 May 2020

⁷¹ See also Vojtěch Vornáček and Ilona Jančárová, *Climate Change Disputes in the Czech Republic* [2018] TLQ 415

⁷² Municipal Court of Prague 3 A 54/2010-233 from 18 October 2013

⁷³ Czech Supreme Administrative Court 6 As 1/2014-30 NSS from 14.11.2014

challenges of air quality issues and second, the outcomes of these decisions. In earlier court cases, city courts often claimed that they were not empowered to substitute for an expert opinion on whether implementing the proposed measures would suffice to achieve their objective⁷⁴. Only at the end of 2017, with the already quoted landmark decision was this idea replaced: “*National courts should review the air quality plan on the basis of the action brought for its potential effectiveness, in both technical and legal terms.*”⁷⁵ For the first time, this judgment made it clear that reducing air pollution to the statutory limits is not only the Czech Republic’s international obligation to the EU, but it is also the state’s obligation to its citizens who live where pollution exceeds these limits. In its reasoning, the Supreme Administrative Court clarified that constitutionally guaranteed rights are at stake here, namely the right to health, Article 31 of the Charter of the Czech Constitution, and to a favourable environment, Article 35.⁷⁶

The outcomes of the reviewing court decision should be mentioned as the second main insufficiency, namely that “(...), *the Czech legal system does not know any other method of defence against an unsatisfactory Programme, than a proposal for its annulment (...)*”⁷⁷ This resolution matters. Unlike other Member States’ courts, which actively use their power to order deadlines or even concrete measures – in accordance with CJEU case law⁷⁸ – to authorities; because of the strict separation of powers, the Czech administrative courts do not feel themselves competent to do this. The courts do not give any recommendations on future AQPs, they only quash the existing AQP, and stipulate the duty of the Ministry to create a new one without further clarification of the deadline for new plans. This often means that regions stay without an effective AQP for 2–3 years, without any certainty that the next plan will be better.

4. Enforcement enhancing competences

Based on this analyses, it seems necessary to change the approach to drafting strategic plans of main keyholder, the Ministry of Environment. As the landmark decision from 2017 expects it, it is necessary that the Air Quality Plans include a quantification of the expected contribution of individual measures, and set priorities for the individual measures, as one of the criteria for the evaluation of AQPs. The AQPs should also incorporate a clear timetable for the implementation of individual measures, so that compliance can be monitored on an ongoing basis.

⁷⁴ Municipal Court of Prague 11A 84/2016-109 from 11 October 2016

⁷⁵ Czech Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017

⁷⁶ Act No. 2/1993 Coll. Charter of Fundamental Rights and Freedoms

⁷⁷ Czech Supreme Administrative Court 6 As 288/2016-146 from 20 December 2017

⁷⁸ Case C-404/13 *ClientEarth* [2013] ECLI:EU:C:2013:805, para 58, Case C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe* [2019] ECLI:EU:C:2019:1114 paras 30–32

Further, the Ministry should be given sufficient competencies to control and sanction regions or municipalities for unenforced air policy measures; without this, Czech law seems incompatible with Art. 30 of the Air Quality Directive, which expects penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive.

Public health, personal rights to a healthy environment and enhanced air quality should gain priority beyond conflicting public interests, such as economic development. It could be helpful if the air quality targets would also bind those Ministries, (the Ministry of Transportation, Ministry of Regional Development; and Ministry of Industry and Trade), the activities of which indirectly influence regional and national air quality.

From the perspective of the jurisdiction, it can be recommended to deliver rights to courts to review AQPs, not only annul them. Their judgment should be able to include expected or recommended measures, which the administration should take in account; similar to decision-making in other Member States. All these would not challenge the separation of powers of administration and the courts; and can be seen as an effective sanction applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to the Directive.

5. Conclusions

The national implementation of air quality policy shows several inadequacies across the EU, and so the Member States will have to increase their efforts to comply with their emission reduction obligations. The biggest shortcoming in the European air quality agenda is the lack of clear and strict sanctions for non-compliance with the emission targets. The only way to monitor the performance of the Member States on fulfilling their air pollution targets is currently an ordinary infringement action, through which the CJEU may acknowledge the non-compliance of the Member State with its air quality limit values; however, the procedure lacks any further consequences, providing little incentive for Member States to avoid further excess values. To improve national air quality standards, it seems to be crucial that the European Commission brings infringement actions much sooner against polluting countries and later on imposes lump sum or penalty payments according to Art. 260 TFEU on any Member State that has not taken the necessary measures to comply with the judgment of the Court. As a further possible improvement, to enhance the ambition of Member States, similar sanctions as already exist for the non-achievement of GHG targets could be applied by analogy. The national air pollution limits for the next year/period could be made stricter, and the European Commission should be empowered to review the Member State's air quality plan.

Tackling air pollution is far from being a main political agenda item in the Czech Republic; sufficient political will is obviously missing. Several different ministries need to cooperate with each other and with regional and municipal authorities, but the main agenda is vested in the Ministry of Environment. However, because of the overriding public interest in economic growth and maintaining the country's industrial base, the public interest in improving air quality is often overruled. Despite drafting strategic plans, such as Air Pollution Plans, the Ministry cannot effectively influence measures against the main sources of air pollution (e.g. heating of buildings and road transportation), because those should be proposed and implemented by regional organs or other Ministries, and those Plans are not binding on them. Such inadequate competence was mirrored in the Czech case law. On the other hand, the approach of drafting Air Quality Plans was also criticised by courts, because it avoids quantifying individual measures; or setting priorities or a clear timetable for their implementation. For enhanced implementation of the Czech Air quality Plans, the Ministry needs to be given sufficient competence to investigate and sanction unenforced air policy measures and the judiciary should also be entitled to prescribe expected or recommended measures in the judgement, which the administration should also take in account.



Rita Simon is a scientific researcher at Centre for Climate Law and Sustainability Studies (CLASS) at the Institute of Law of the Czech Academy of Science. The research for this article has been “supported by Norway through the Norway Grants” from the programme “Environment, Ecosystems and Climate Change” supported by the Norwegian Financial Mechanism 2014–2021, under Call for proposals no. SGS-4 REINE.

Abstrakt:

Podle Světové zdravotnické organizace (WHO) je znečištění ovzduší v současné době největším environmentálním rizikem pro veřejné zdraví, přestože většina členských států EU vykazuje hluboký nedostatek ambicí při provádění evropského práva a dodržování vlastních národních programů kvality ovzduší. Soudní dvůr EU již konstatoval, že 13 zemí nesplnilo své povinnosti podle směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Nicméně mezi členskými státy nejsou patrné žádné zásadní aktivity v tomto ohledu. Tento článek uvádí, že nízká úroveň prosazování národních programů kvality ovzduší je způsobena na jedné straně nedostatkem silných a odrazujících sankcí za porušení na evropské úrovni a na druhé straně rozdělením politických kompetencí mezi konkurující si instituce na národní úrovni. Tento článek navrhuje - po analýze hlavních evropských a vnitrostátních nedostatků na základě české případové studie - legislativní změny, které se zdají být nezbytné k dosažení čistšího ovzduší pro Evropu.

Abstract:

According to the WHO⁷⁹, air pollution is the biggest environmental risk to public health, although most Member States show a profound lack of ambition to implement European law and comply with their own National Air Quality Programmes. The CJEU has already stated that 13 countries have failed to fulfil their obligations according to Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe. Nevertheless, no enhanced activities are visible among the Member States. This article argues, that the low level of enforcement of national air quality agendas is caused, on one hand by the lack of strong and deterrent sanctions for infringement at the European level; and on the other hand, because of allocating policy competencies across competing institutions at national level. This article proposes - after analysing the main European and national gaps, based on the Czech case study - the legislative amendments which seem to be necessary to achieve cleaner air for Europe.

Key words: air pollution, National Air Quality Programmes, European air pollution legislation



⁷⁹ World Health Organization, *Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease* (2016) <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/250141>> accessed 22 December 2022

☞ Z JUDIKATURY ÚS ČR ☞

AKTUÁLNÍ ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU (NEJEN) K MÍSTNÍMU POPLATKU ZA ZHODNOCENÍ STAVEBNÍHO POZEMKU MOŽNOSTÍ JEHO PŘIPOJENÍ NA STAVBU KANALIZACE

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvodem

V roce 2022 se Ústavní soud ČR zabýval celou řadou případů, které jsou zajímavé z hlediska práva životního prostředí a souvisejících právních oblastí. V předcházejících číslech tohoto časopisu byly představeny závěry dvou rozhodnutí Ústavního soudu, které se týkaly zonace v národních parcích (usnesení sp. zn. III. ÚS 2827/21¹) a ústavnosti tzv. liniového zákona (nález sp. zn. Pl. ÚS 39/18²).

V tomto příspěvku jsou představeny další rozhodnutí Ústavního soudu z období od dubna do října 2022, jejichž závěry považuji z hlediska ochrany životního prostředí a navazujících oborů za důležitá či jinak inspirativní. Postupuji přitom chronologicky od nejstaršího po nejnovější. Především se jedná o nálezy jednotlivých senátů Ústavního soudu vydané v řízeních podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), v jejichž rámci bylo rozhodováno o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Senátní nálezy vyhlášené Ústavním soudem v předmětném období se zabývaly problematikou nákladů na právní zastoupení spolku v souvislosti s realizací práva na informace (nález sp. zn. IV. ÚS 3318/21), řízení o žalobách z rušené držby (nálezy sp. zn. IV. ÚS 3474/21 a sp. zn. I. ÚS 2463/21), udělování licence na výrobu elektřiny ve fotovoltaické elektrárně (nález sp. zn. III. ÚS 377/20) a vymezení veřejného zájmu v energetice (nález sp. zn. IV. ÚS 2763/21).

¹ STEJSKAL, V. K nové právní úpravě zónace národního parku (zvláště v NP Šumava). České právo životního prostředí, roč. XXII, č. 1/2022 (63), s. 130–138.

² ŽIDEK, D. Ústavnost liniového zákona – analýza nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.). České právo životního prostředí, roč. XXII, č. 2/2022 (64), s. 83–99.

Mimo to příspěvek pojednává také o dvou zajímavých rozhodnutích vydaných plénem Ústavního soudu. První zde představované rozhodnutí, které bylo vydáno plénem Ústavního soudu³ v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, se týkalo uzavření mezinárodní dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/22). Ve druhém plenárním rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ve spojení s § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, byla posuzována ústavnost obecně závazné vyhlášky o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace (nálezný sp. zn. Pl. ÚS 27/21).

Náklady na právní zastoupení spolku v souvislosti s realizací práva na informace

Nálezem sp. zn. IV. ÚS 3318/21 ze dne 26. 4. 2022 IV. senát Ústavního soudu⁴ vyhověl ústavní stížnosti spolku Oživení, z. s. a zrušil nákladový výrok rozsudku Krajského soudu v Brně⁵, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny.

Stěžovatel je spolkem, jehož zapsaným účelem je rozvoj občanské společnosti, demokracie a právního řádu, podpora aktivní účasti občanů na správě věcí veřejných a prosazování principů odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě. Stěžovatel se podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, domáhal u obchodní společnosti LESNÍ SPOLEČENSTVÍ OBCÍ s. r. o. (dále jen „LSO“) poskytnutí informací o souhrnné výši odměn vyplacených uvolněným zastupitelům obce, kteří byli členy orgánů společnosti LSO. Společnost LSO žádost stěžovatele odmítla s tím, že není povinným subjektem k poskytnutí informací a požadované informace podléhají ochraně osobních údajů. Stěžovatel podal odvolání, které společnost LSO zamítla, a svoje prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Stěžovatel podal proto správní žalobu u krajského soudu; v řízení byl zastoupen advokátem. V průběhu řízení přešla působnost rozhodovat v odvolacím řízení ve věcech svobodného přístupu k informacím na Úřad pro ochranu osobních údajů. Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí, věc vrátil Úřadu pro ochranu osobních údajů k dalšímu řízení a společnosti LSO nařídil poskytnout stěžovateli požadované informace. Podle krajského sou-

³ Na základě rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrace působnosti (Org. 24/14) ze dne 25. 3. 2014 [čl. I odst. 1 písm. c)].

⁴ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Pavel Šámal. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

⁵ Konkrétně se jednalo o výrok III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2021 č. j. 62 A 156/2019-72.

du byl stěžovatel ve věci úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Za účelně vynaložené náklady však krajský soud považoval pouze zaplacený soudní poplatek, nikoli náklady na odborné právní zastoupení. Stěžovatel je podle jeho názoru spolkem, jehož „hlavním předmětem činnosti je problematika poskytování informací a vynakládání veřejných prostředků“, proto disponoval odborným personálem a zázemím a náklady na zastoupení advokátem v daném řízení se krajskému soudu jevily jako neúčelné.

Podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu při výkladu tzv. potřebnosti a účelnosti nákladů vynaložených v soudním řízení mimo jiné platí, že u některých subjektů, jejichž činnost je materiálně a personálně zajištěna z veřejných prostředků, nelze považovat náklady na odborné právní zastoupení za vynaložené účelně, pokud nejde o právní problematiku, která přímo nesouvisí s činností daného subjektu či o právní problematiku velice specializovanou. K těmto závěrům dospěl Ústavní soud také u některých subjektů, které nejsou „typickými“ orgány veřejné moci, státními orgány či organizačními složkami státu (např. u statutárních měst, fakultní nemocnice, Všeobecné zdravotní pojišťovny, České televize či soudních exekutorů).

V projedávané věci úvahy krajského soudu o tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů na odborné právní zastoupení stěžovatele spočívaly na závěru, že stěžovatel, byť jde o osobu soukromého práva a jeho činnost není personálně ani materiálně zajištěna z veřejných zdrojů, disponuje odborným právním zázemím. Jediným argumentem krajského soudu v napadeném rozhodnutí je tedy odbornost stěžovatele. Ústavní soud připomněl, že u nositelů práv na právní pomoc, kterým je stěžovatel, není jejich pouhá odbornost dostatečným argumentem pro závěr o neúčelnosti vynaložených nákladů na advokáta. Závěry krajského soudu v napadeném rozsudku proto stěžovatele vůči ostatním nositelům práva na právní pomoc diskriminují. Ústavní soud si byl vědom, že posouzení účelnosti vynaložených nákladů náleží do dispozice obecných soudů a je třeba zohlednit okolnosti konkrétní věci, které mohou vést k omezení práva na náhradu nákladů soudního řízení (např. zneužití práva či nadbytečné náklady). Takové úvahy ovšem rozhodnutí krajského soudu neobsahovalo. Stěžovatel vystupoval jako úspěšný žadatel o informace týkající se veřejných záležitostí. Stěžovatel jako spolek, jehož činnost je zaměřena na kontrolu činnosti veřejné správy a věcí veřejných, proto realizoval právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny⁶ jako složka občanské společnosti. Nyní posuzovaná věc byla tedy významná z hlediska ústavnosti, byť šlo o bagatelní částku, protože se týkala podmínek, za kterých se jednotlivci hlásící se k občanské společnosti mohou domáhat svého práva na informace. Krajský soud

⁶ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace. *České právo životního prostředí*, roč. XX., č. 4/2020 (58), s. 49–59.

porušil právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s jeho právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny tím, že neuplatnil výše uvedená východiska vyplývající z judikatury Ústavního soudu. Z těchto důvodů Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušil ve výroku týkajícím se náhrady nákladů řízení.

K ústavnosti řízení o žalobách z rušené držby

Nálezem sp. zn. IV. ÚS 3474/21 ze dne 19. 4. 2022 IV. senát Ústavního soudu⁷ zamítl návrh stěžovatelky obchodní společnosti P. S. JEZBOŘICE s. r. o. a stěžovatele Ing. J. V. směřující proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a usnesení Okresního soudu v Pardubicích⁸, neboť neshledal důvodnost namítaného porušení základních práv či svobod stěžovatelů.

Okresní soud v Pardubicích na návrh vedlejší účastnice řízení o ústavní stížnosti obce Jezbořice napadeným usnesením uložil stěžovatelům zdržet se dalšího vypuzení obce Jezbořice, zpřístupnit jí v žalobě specifikované pozemky a obnovit tak původní stav. Dále zamítl návrh, aby stěžovatelům byla uložena povinnost zdržet se dalšího vypuzení vedlejší účastnice a zpřístupnit jí i jejím občanům pozemky, a obnovit tak původní stav. Soud dospěl k závěru, že vedlejší účastnice prokázala existenci poslední držby pozemků, které jsou součástí sportovně rekreačního areálu, a její svémocné vypuzení stěžovateli (jako spoluvlastníky pozemků), které spočívalo v tom, že pozemky oplotili a neumožnili tím stěžovatelce přístup do areálu. Krajský soud v Hradci Králové napadeným usnesením toto rozhodnutí potvrdil. Krajský soud se ztotožnil se závěrem okresního soudu, přičemž konstatoval, že stěžovatelům se nepodařilo prokázat, že by vedlejší účastnice získala proti nim nepravou držbu nebo že by je z držby vypudila.

Ústavní soud poukázal na nález sp. zn. IV. ÚS 4306/18 ze dne 21. 5. 2019, v němž v souvislosti s řízením o žalobě z rušené držby konstatoval, že ačkoliv je toto řízení součástí právního řádu teprve od 1. 1. 2014, lze zčásti vycházet z rozhodovací praxe vztahující se k ochraně pokojného stavu podle § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Platná je proto i předchozí judikatura Nejvyššího soudu. Ústavní soud v těchto případech aplikuje omezený test ústavnosti, podle kterého posuzuje, zda rozhodnutí o žalobě z rušené držby mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem a není projevem libovůle či svévole, přitom však neopomíná smysl žaloby z rušené držby (ochrana posledního stavu držby a její navrácení). Obecný soud v řízení o žalobě z rušené držby nezkoumá předběžně

⁷ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Filip. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

⁸ Konkrétně se jednalo o usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 10. 2021 č. j. 27 Co 216/2021-476 a usnesení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 18. 6. 2021 č. j. 20 C 162/2021-129, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 8. 2021 č. j. 20 C 162/2021-369.

hmotněprávní otázky [§ 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“)], zda jde o držbu řádnou, poctivou nebo pravou; tyto otázky řeší soud případně až v následném petitorním řízení vyvolaném žalovaným na ochranu jeho vlastnického práva. Pro úspěšnost žaloby z rušené držby postačí, aby žalobce prokázal, že je držitelem věci a že žalovaný jeho držbu svémocně ruší; obecný soud zkoumá zejména skutkový stav a přihlédne ke všem podstatným okolnostem posuzované věci. Obranu žalovaného tak zásadně mohou představovat pouze námitky co do uplynutí prekluzivní lhůty, neexistence žalobcovy držby, případně popření skutečnosti, že držba žalobce byla žalovaným vůbec rušena nebo byla rušena svémocně. V případě vypuzení držitele může žalovaný podle § 1007 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) také namítat, že žalobce nabyl držbu nepravou nebo že jej z držby vypudil. Námitky petitorního charakteru, např. že rušitel je vlastníkem, nejsou však v posesorním sporu pro rozhodnutí soudu zásadní.

Stěžovatelé ve svých ústavních stížnostech shodně uváděli, že právním důvodem užívání pozemků vedlejší účastníci byla výprosa (§ 2189 občanského zákoníku), a proto byla důvodná jejich námitka, že u vedlejší účastnice šlo o tzv. nepravou držbu (§ 993, § 1007 odst. 1 občanského zákoníku). Kromě toho stěžovatelka argumentovala tím, že vedlejší účastnice mohla mít postavení nikoliv držitele, ale jen tzv. detentora, neboť jednak s pozemky nenakládala jako s věcí vlastní, jednak užívala pozemky na základě obligačního oprávnění, a to se souhlasem (spolu) vlastníků, a proto jí nemůže být poskytnuta ochrana. K tomu Ústavní soud pouze zopakoval, co již uvedl výše. Tato argumentace stěžovatelů má své místo v řízení petitorním, kde se rozhoduje o právní povaze držby a ochraně jejich práv, zatímco předmětem napadených rozhodnutí je rozhodování o ochraně posledního faktického stavu držby. Ústavní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatelů a závěry obecných soudů shledal ústavně konformními, proto ústavní stížnosti zamítl.

V dalším případě I. senát Ústavního soudu⁹ nálezem sp. zn. I. ÚS 2463/21 ze dne 11. 5. 2022 vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelky K. S. a zrušil usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci¹⁰, neboť jím bylo porušeno její právo na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Návrh na zrušení § 238 odst. 1 písm. g) o. s. ř. Ústavní soud odmítl jako nepřijatelný.

Stěžovatelka se žalobou z rušené držby domáhala vydání rozhodnutí, kterým by byla žalovanému uložena povinnost zdržet se veškerých zásahů do nerušeného

⁹ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Vladimír Sládeček. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

¹⁰ Konkrétně se jednalo o usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 6. 2021 č. j. 29 Co 79/2021-132.

výkonu držby jejího práva cesty k předmětným pozemkům a jakéhokoliv zamezování či omezování přístupu stěžovatelky k pozemku. Stěžovatelka je vlastnící nemovitosti sousedící s pozemkem žalovaného jakožto nového vlastníka, přičemž jedinou přístupovou cestou při jízdě motorovým vozidlem je příjezdová cesta ve výlučném vlastnictví žalovaného, který však s užíváním cesty stěžovatelkou nesehlasí a znemožňuje ho různými překážkami. Stěžovatelka přitom příjezdovou cestu užívá dlouhodobě a měla za to, že došlo k vydržení věcného břemene služebnosti cesty. Jelikož stěžovatelka prokázala, že byla držitelkou práva cesty a že žalovaný do její pokojné držby zasáhl, okresní soud žalobě v plném rozsahu vyhověl. K odvolání žalovaného rozhodl krajský soud napadeným usnesením tak, že rozhodnutí okresního soudu zčásti změnil a zčásti potvrdil tak, že žalovanému uložil povinnost zdržet se veškerých zásahů do nerušeného výkonu držby práva cesty stěžovatelky, a to po dobu šesti měsíců od právní moci tohoto usnesení. Krajský soud totiž dospěl k tomu, že stěžovatelka sice prokázala rušení jejího práva držby, ale že vydržení jejího práva cesty je nejisté. Proto omezil účinnost svého rozhodnutí na uvedenou dobu, kterou považoval za přiměřenou k tomu, aby stěžovatelka zvážila svůj další postup.

Základ posuzované věci tvořila otázka, jaké skutečnosti jsou významné v řízení o žalobě z rušené držby. Podstatu posesorní ochrany lze podle Ústavního soudu vysvětlit tak, že nikdo není oprávněn bez právního důvodu zasahovat do držby jiného; učiní-li tak, vzniká mezi držitelem a rušitelem právní vztah, jehož obsahem je zejména povinnost rušitele upustit od zásahů a uvést vše do předchozího stavu. Smyslem žaloby z rušené držby není ochrana práva, ale ochrana pokojného stavu; proto obecný soud nezkoumá, zda jde o držbu řádnou, poctivou nebo pravou. Pro úspěšnost žaloby je nutné prokázat, že žalobce je držitelem práva, které žalovaný ruší. Krajský soud dospěl ve shodě s okresním soudem k závěru, že stěžovatelka prokázala existenci držby, stejně jako její rušení žalovaným i reálnou hrozbu, že toto rušení bude pokračovat i v budoucnu. Stěžovatelka tak unesla důkazní břemeno ohledně jí tvrzených rozhodných skutečností. Dodal-li k tomu však krajský soud, že je nejisté, zda se stěžovatelka svého práva domůže petitorní žalobou, byl tento jeho závěr podle Ústavního soudu právně irelevantní.

Ústavní soud dále naznal, že odůvodnění krajského soudu bylo nedostatečné, neboť nebylo zřejmé, k jakým závěrům soud dospěl v otázce žalovaným namítané nepravosti stěžovatelčiny držby. Bylo však nutno zdůraznit, že řízení o žalobě z rušené držby je svou povahou řízením sporným a odvolání je v takovém případě založeno na systému neúplně apelace. Žalovaný se k věci na prvním stupni nevyjádřil, a krajský soud proto k jím namítaným skutečnostem a důkazům mohl přihlídnout jen za podmínek podle § 205a občanského soudního řádu. Z obsahu napadeného rozhodnutí však nevyplývalo, že tvrzení a navrhované důkazy žalo-

vaného bylo možno pod uvedené ustanovení podřadit, a krajský soud tak k nim neměl přihlídnout. I za situace, že by přece jen krajský soud přihlédl ke skutečností a důkazům uplatněným žalovaným v souladu v § 205a o. s. ř. a dospěl-li by k závěru, že žalovaný unesl důkazní břemeno ohledně tvrzené nepravosti držby, bylo by povinností soudu účastníky poučit podle § 118a o. s. ř., což se však také nestalo.

Další zásadní otázkou bylo, zda soud mohl v případě vyhovění žaloby z rušené držby omezit uloženou povinnost určitou dobou trvání, jak učinil krajský soud. K tomu Ústavní soud uzavřel, že nejistota ohledně existence věcného práva není důvodem pro zvolený postup soudu, neboť v daném řízení se existence věcného práva neprokazuje. Po stěžovatelce tak nebylo možno požadovat, aby poté, co soud její žalobě vyhověl, volila ještě další postup své obrany. Omezení účinnosti rozhodnutí krajským soudem proto bylo nepředvídatelné a bylo projevem libovůle. S ohledem na uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl a napadené usnesení krajského soudu zrušil. Ve zbývajících částech stěžovatelčin návrh odmítl jako nepřipustný.

Pochybení Energetického regulačního úřadu při udělení licence na výrobu elektřiny ve fotovoltaické elektrárně

Nálezem sp. zn. III. ÚS 377/20 ze dne 2. 8. 2022 zamítl III. senát Ústavního soudu¹¹ v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ústavní stížnost obchodní společnosti SOLAR 6 s. r. o. směřující proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně¹², neboť v těchto rozhodnutích neshledal porušení namítaných základních práv stěžovatelky.¹³

Správní žalobou podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, se nejvyšší státní zástupce domáhal zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále též jen „ERÚ“) ze dne 13. 12. 2010, kterým byla stěžovatelce udělena licence na výrobu elektřiny se vznikem oprávnění a termínem zahájení licencované činnosti ke dni právní moci rozhodnutí (dne 22. 12. 2010) na dobu 25 let. Rozsah podnikání na základě této licence byl vymezen celkovým instalovaným výkonem 3,99 MW v provozovně fotovoltaické elektrárny „FVE Kojetín“ v k. ú. Kojetín. Podle nejvyššího státního zástupce

¹¹ Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček. K výroku a odůvodnění uplatnil odlišné stanovisko soudce Radovan Suchánek.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 107/2019-77, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2019, č. j. 62 A 114/2013- 897.

¹³ Konkrétně bylo namítáno porušení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny a práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, práva na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny, jakož i čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 a čl. 90 Ústavy.

nebylo jasné, jak Energetický regulační úřad dospěl k celkovému instalovanému výkonu 3,99 MW a upozornil také na nesrovnalosti ve vymezení provozovny. Krajský soud v Brně, který ve věci rozhodoval opakovaně, ústavní stížností napadeným rozsudkem zrušil správní rozhodnutí ERÚ o udělení licence stěžovatelce. Z provedeného dokazování totiž mj. vyplynulo, že v době provedení revize nebyla elektrárna plně dokončena a stěžovatelka tak nemohla být v dobré víře v zákonost a správnost udělené licence. Nejvyšší správní soud následně ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti zejména namítala, že byla v dobré víře o tom, že splnila všechny podmínky pro udělení licence a nesouhlasí s tím, aby jí nyní po devíti letech byla tato odebrána. Stěžovatelce a několika osobám (včetně revizního technika) bylo sděleno obvinění ze spáchání trestného činu, kde předmětný skutek souvisí s okolnostmi vydání předmětné licence. Podle stěžovatelky měl Ústavní soud přihlídnout k nově uvedeným skutečnostem, neboť ze svědeckých výpovědí opatřených v současném stadiu trestního řízení měly v několika zásadních ohledech vyplývat pro stěžovatelku příznivější skutečnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná. Obecné soudy totiž řádně a přesvědčivě vypořádaly všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, provedly odpovídající skutková zjištění, učiněné právní závěry se jeví jako logické a protože Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů, kterému by příslušelo přehodnocovat závěry provedeného dokazování, neshledal důvod, pro který by mohl a měl napadená rozhodnutí jakkoliv zpochybnovat.

Ústavní soud je zásadně vázán petitem ústavní stížnosti, nikoliv jejím odůvodněním. Současně však platí, že požadavek na vyčerpání zákonných procesních prostředků k ochraně práva se uplatní nejen při posuzování přípustnosti ústavní stížnosti jako celku, ale i při posuzování každé jednotlivé námitky v ní uplatněné. To konkrétně znamená, že materiálně nepřijatelná je zásadně taková námitka obsažená v ústavní stížnosti, která nebyla uplatněna v předcházejícím řízení způsobem, který by umožnil soudu ji obsahově posoudit, přičemž z okolností věci je patrné, že tomuto uplatnění nic nebránilo. Má-li totiž Ústavní soud hodnotit ústavnost napadeného rozhodnutí obecného soudu, je referenční rámec tohoto přezkumu vytyčen primárně samotným stěžovatelem, na kterém spočívá břemeno tvrzení. Zásada subsidiarity řízení o ústavní stížnosti totiž nespočívá jen ve vyčerpání procesních prostředků ve formálním smyslu, nýbrž obsahuje i požadavek předstření relevantních námitek obecným soudům, jimž ochrana všech základních práv a svobod přísluší.

Jinými slovy vyjádřeno, jen velmi obtížně si lze představit situaci, kdy by Ústavní soud shledal protiústavním rozhodnutí soudu z důvodu, který stěžovatel v předchozím řízení vůbec neuplatnil (ačkoliv tak mohl učinit). Obecný soud se

totíž nemůže dopustit pochybení (dokonce protiústavního), nedostane-li procesní prostor pro vypořádání určitých námitek z důvodu pasivity stěžovatele. Takto by nastala absurdní situace, kdy by Ústavní soud přezkoumával napadené rozhodnutí obecného soudu, ačkoliv tento obecný soud neměl žádný důvod, pro který by se měl zabývat určitou argumentací, která mu nebyla zřejmá, jelikož ji stěžovatel nepoužil a „vyčkal“ s ní teprve na řízení před Ústavním soudem.

Soudy odlišily stěžovatelkou poukazovaný případ FVE III Tuchlovice od nyníššího případu ohledně neexistence dobré víry stěžovatelky ve správnost a zákonnost udělené licence především v tom aspektu, že stěžovatelka tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, ačkoli z provedení dokazování vyplynul opak. Revizní zpráva tedy neosvědčovala bezpečnost celé FVE. Stěžovatelka nemohla být pouze pasivním příjemcem revizní zprávy a při patřičné míře obezřetnosti si musela být vědoma její nepravdivosti. Existenci dobré víry pak vyvracely dvě verze revizní zprávy, padělaný podpis na předávacím protokolu, přizpůsobování argumentace stěžovatelky dle vývoje soudního řízení či personální propojenost stěžovatelky. Z provedení dokazování vyplynulo, že stěžovatelka nesplnila podmínky pro udělení licence, přičemž za správnost a pravdivost předložených dokumentů sama odpovídala. Nedokončenost elektrárny v době od 20. do 25. 10. 2010 byla prokázána důkazy, z nichž vyplývalo, že práce probíhaly ve značném rozsahu i po tomto datu. Ústavní soud proto uzavřel, že ústavní stížnost představuje pouze pokračující polemiku se skutkovými a právními závěry obou správních soudů, přičemž tyto závěry však jsou velmi pečlivě a přesvědčivě vyloženy a Ústavní soud neshledal žádný rozumný důvod, pro který by je měl z hlediska orgánu ochrany ústavnosti jakkoliv zpochybňovat.

Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów

Usnesením sp. zn. Pl. ÚS 9/22 ze dne 23. 8. 2022 odmítlo plénum Ústavního soudu¹⁴ návrh M. S., D. G. a Z. P. (občanů obce Uhelná) a Sousedského spolku Uhelná na vyslovení protiústavnosti a zrušení usnesení vlády č. 72 ze dne 2. 2. 2022 k návrhu na sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów v Polské republice na území České republiky (dále jen „dohoda“), jakož i vlastní dohody (publikované pod č. 1/2022 Sb. m. s.). Stěžovatelé dále požadovali, aby vláda České republiky byla povinna „přijmout všechny kroky,

¹⁴ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Vladimír Sládeček. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

aby nezákonné rozhodnutí napravila“. Stěžovatelé (tři fyzické osoby, občané obce) měli za to, že těmito akty byla porušena jejich ústavně zaručená práva na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí podle čl. 11 odst. 1 a čl. 35 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel (právník osoba, místní spolek) měl za to, že těmito akty bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.

Stěžovatelé v obsáhlém návrhu především popsali dosavadní procesní a věcnou stránku souzené věci,¹⁵ zdůraznili její bezprecedentnost a poukázali na to, že usnesení vlády č. 72 a Dohoda č. 1/2022 Sb. m. s. mají povahu nezákonného zásahu orgánu veřejné moci. S odkazy na tvrzená porušení základních práv zaručených v čl. 11 a čl. 35 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu dovedli svou aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti. Připomněli, že vláda při přijímání usnesení a uzavírání mezinárodních dohod vystupuje v postavení vrcholného orgánu výkonné moci a nikoliv „ve vrchnostenském postavení ve smyslu rozhodování o individuálních právech a povinnostech osob v rámci správní činnosti“. Stěžovatelé k zásahu do vlastnického práva chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě připomněli „požadavek aktivní ochrany legitimního očekávání ochrany tohoto práva“ orgány veřejné moci, jakož i nedostatečnost nutných opatření k ochraně podzemních vod a vzdání se právních nástrojů k ochraně jejich práv. K porušení práva na příznivé životní podmínky podle čl. 35 Listiny zdůraznili především rozsah a intenzitu tohoto porušení, a to nejen z hlediska vnitrostátní právní úpravy [zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)], ale také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES stanovící rámce pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. V dalším podrobněji poukázali na škody způsobované těžbou v dole Turów, na jejich důsledky a na s nimi spojený synergický efekt. Konečně uvedli, že vláda svým podpisem zcela rezignovala na povinnost chránit jejich právo na příznivé životní prostředí.

Předtím, než Ústavní soud přistoupí k posouzení podání a v něm uvedených jednotlivých návrhů, je povinen zkoumat, zda tyto návrhy splňují všechny požado-

¹⁵ K vývoji tohoto mezistátního sporu a jeho projednávání před Soudním dvorem EU blíže srov. VOZÁK, J. Vývoj kauzy rozšíření hnědouchelného dolu Turów. České právo životního prostředí, roč. XXI., č. 2/2021 (60), s. 57–68, nebo VOMÁČKA, V. Česká stopa u Soudního dvora. Střízlivění po Turówu. České právo životního prostředí, roč. XXII, č. 1/2022 (63), s. 109–129 (zejména s. 111–113).

vané náležitosti a zda jsou dány podmínky jejich projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že tyto podmínky v posuzované věci dány nejsou a proto návrh (ve všech jeho částech) podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh, k jehož projednání není příslušný, odmítl.

K části návrhu, který se týkal usnesení vlády č. 72, Ústavní soud připomenul, že vláda jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy) řídí a kontroluje výkon státní správy a rozhoduje o zásadních otázkách celostátního významu, nepřísluší-li rozhodování o nich ministerstvům, jiným ústředním orgánům státní správy, nebo jimi řízeným orgánům. Vláda jako kolegiální orgán projevuje svou vůli hlasováním jejích jednotlivých členů a jeho výsledkem je z hlediska formy akt nazvaný usnesení vlády (srov. čl. 76 Ústavy). Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Vláda napadeným usnesením vyslovila souhlas se sjednáním Dohody č. 1/2022 Sb. m. s. a zmocnila „předsedu vlády a jako alternáta ministra zahraničních věcí k podpisu Dohody“. Podle Ústavního soudu lze toto usnesení obsahově kvalifikovat jako interní (individuální) akt, kterým vláda jako vrcholný orgán výkonné moci ukládá úkoly jednotlivým členům vlády. Ústavní soud již dříve konstatoval (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 482/97), že usnesení vlády v této podobě představuje běžný, ústavně konformní prostředek, kterým vláda v rámci své pravomoci týkající se vnitřní úpravy chodu vládních záležitostí sjednocuje svou činnost a realizuje svou politickou vůli. V posuzované věci tedy vláda v napadeném usnesení vyjádřila vedle zmocnění předsedy vlády (resp. ministra zahraničních věcí) k podpisu Dohody č. 1/2022 Sb. m. s. také souhlas (vůli) s jejím sjednáním. Z ústavně zakotvené pravomoci a působnosti Ústavního soudu nelze dovodit jeho pravomoc rušit interní rozhodnutí vlády (akty řízení). Ústavní soud se již dříve např. vyjádřil k přezkumu usnesení vlády, kterým byla schválena Politika územního rozvoje České republiky (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/14). Konstatoval, že za situace, kdy tento dokument ani jeho jednotlivé části nemají povahu opatření obecné povahy a jsou přijímány vládou ve formě usnesení, nelze hovořit o použití správního uvážení, a tudíž ani o možnosti soudního přezkumu. Ústavní soud pro úplnost dodal, že v daném případě nejde o rozhodnutí, kterým by vláda realizovala svou pravomoc vydávat podle čl. 78 Ústavy k provedení zákona a v jeho mezích nařízení jako odvozený podzákoný právní předpis; stejně tak daný akt nemá ani povahu interního normativního aktu (směrnice) vlády.¹⁶

Ústavní soud rovněž neshledal, že by byl příslušný k rozhodnutí o návrhu na zrušení Dohody č. 1/2022 Sb. m. s. jako mezinárodní smlouvy vládní podle

¹⁶ Podrobněji k povaze, formám a k právním důsledkům usnesení vlády srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 271an.

rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv [čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Jeho přezkumná pravomoc je v čl. 87 odst. 2 Ústavy a v § 71a až 71e zákona o Ústavním soudu omezena pouze na mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy. Pod tento režim napadená Dohoda č. 1/2022 Sb. m. s. nespadá, neboť nejde o tzv. smlouvu prezidentskou. Uzavření, realizaci a respektování takové smlouvy vládou České republiky lze podle názoru Ústavního soudu posuzovat jen v rámci její ústavně politické odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně PČR (čl. 68 odst. 1 Ústavy) se všemi z toho případně plynoucími důsledky. Ústavní soud pro úplnost připomněl, že Dohoda č. 1/2022 Sb. m. s. nemá vůči stěžovatelům bezprostřední účinky a závazky z ní vyplývající se týkají České republiky a Polské republiky, konkrétně jejich vlád. Ústavní soud nicméně s odkazem na čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu dodal, že vnitrostátní úroveň ochrany ústavně zaručených práv fyzických nebo právnických osob by mohla být případně dotčena až zprostředkovaně, v důsledku pravomocného rozhodnutí v řízení, jehož by byly tyto osoby účastníky nebo až v důsledku jiného zásahu orgánu veřejné moci.

A konečně k požadavku stěžovatelů uložit vládě povinnost „přijmout všechny kroky, aby nezákonné rozhodnutí napravila“, Ústavní soud konstatoval, že jde rovněž o návrh, k jehož projednání není příslušný. Podle Ústavního soudu totiž nešlo o situaci předvídanou čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 82 odst. 3 písm. b) *in fine* zákona o Ústavním soudu, podle něhož by Ústavní soud v případě jiného zásahu, než je rozhodnutí, mohl zakázat příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody stěžovatelů pokračoval a přikázal mu, aby pokud by to bylo možné, obnovil stav před porušením.

Veřejný zájem jako jedna z podmínek pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

Nálezem sp. zn. IV. ÚS 2763/21 ze dne 30. 8. 2022 zamítl IV. senát Ústavního soudu¹⁷ v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ústavní stížnost směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové a rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje a Městského úřadu Trutnov¹⁸, neboť nezjistil namítané porušení základních práv stěžovatele zakotvených v čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

¹⁷ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Filip. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

¹⁸ Konkrétně se jednalo o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2021 č. j. 2 As 317/2020-41, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2020 č. j. 30 A 4/2019-66, rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 17. 12. 2018 sp. zn. OUPSŘ 194/2018-333-rozh. a rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 16. 7. 2018 sp. zn. SÚ/6630/13/HOZ, č. j. SU/18/3701/HOI.

Městský úřad Turnov napadeným rozhodnutím zřídil věcné břemeno užívání pozemku ve vlastnictví stěžovatele jakožto vyvlastňovaného za účelem strpění umístění části stavby distribuční soustavy a jejího provozování. Krajský úřad Libereckého kraje k odvolání stěžovatele toto rozhodnutí potvrdil, pouze změnil výši náhrady. Správní žaloba stěžovatele byla napadeným rozsudkem zamítnuta. Kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. Stěžovatel zejména namítal, že se krajský soud a správní orgány řádně nezabývaly dokazováním veřejného zájmu na vyvlastnění podle § 4 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Nejvyšší správní soud shledal, že existenci veřejného zájmu na vyvlastnění předmětné nemovitosti stanoví přímo zvláštní právní předpis [§ 2 odst. 2 písm. a) bod 1, § 3 odst. 2 zákona 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 (dále jen „energetický zákon“)], proto nemusí být existence veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení prokazována podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Krajský soud ani správní orgány proto v tomto ohledu nikterak nepochybily.

Ústavní soud shledal, že těžištěm posuzované věci je, zda je ústavně konformní takový výklad § 3 odst. 2 věty první a druhé energetického zákona, který stanoví nevyvratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění, a tedy vyvlastňovací úřady a správní soudy nemusí při vyvlastnění pozemků a staveb sloužících pro činnosti uvedené v předmětném ustanovení prokazovat existenci veřejného zájmu, neboť ta je nevyvratitelně presumovaná zákonem. Ačkoli se i v doktríně o tomto právním názoru diskutuje¹⁹, podle Ústavního soudu převládá právní výklad předmětných ustanovení, že není nutné veřejný zájem ve vyvlastňovacím řízení prokazovat, pokud vyplývá přímo z právního předpisu, že určitá činnost je uskutečňována ve veřejném zájmu.

Ústavní soud v této souvislosti odkázal na aktuální nález sp. zn. Pl. ÚS 39/18,²⁰ v němž posuzoval námitky nedostatku obecnosti tzv. liniového zákona a konstatoval, že z hlediska hodnocení dodržení požadavku obecnosti zákona a dělby moci je podstatný rozdíl mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení určité stavby (v nyníjší věci tedy Městského úřadu Turnov) a mezi posouzením, zda je v kompetenci

¹⁹ Blíže srov. např. HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, nebo GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.

²⁰ Blíže srov. ŽIDEK, D. Ústavnost liniového zákona – analýza nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (č. 114/2022 Sb.). *České právo životního prostředí*, roč. XXII, č. 2/2022 (64), s. 83–99.

Parlamentu vymezit, které stavby např. přenos, distribuci a výrobu elektřiny jsou z hlediska jejich významu ve veřejném zájmu (v nynější věci jde o stavby sloužící k účelům uvedeným v § 3 odst. 2 věty první a druhé energetického zákona). Tuto úpravu nelze považovat za porušení principu obecnosti zákona, současně nejde ani o tzv. zákon – opatření, tj. zákon přijatý za účelem řešení nějakého závažného problému státu a společnosti (např. právě liniový zákon, restituční zákony a další – blíže viz body 151 a 152 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18). Zejména v energetice je potřeba sladit veřejný zájem na fungování a rozvoji státu a společnosti a individuální zájmy vyvlastňovaných jedním z hlavních problémů a zároveň předpokladů fungování a rozvoje státu a společnosti. Ústavní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatele. Závěr Nejvyššího správního soudu, že v případech, kdy existenci veřejného zájmu stanoví přímo zvláštní právní předpis, nemusí být existence veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení prokazována podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění, neshledal za neústavní. Naopak konstatoval, že právní úprava v § 3 odst. 2 energetického zákona, a obdobně též v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a v § 33 odst. 1 lázeňského zákona (zákona č. 164/2001 Sb.), která stanoví nevyvratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění pozemků a staveb při činnostech vymezených v těchto ustanoveních, je souladná s ústavními kautelami čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny a s postavením Parlamentu jako zákonodárného sboru, který je oprávněn či zavázán v zájmu státu v obecné rovině stanovit, co je ve veřejném zájmu, a tím vymezit zákonný rámec pro individuální rozhodnutí vyvlastňovacích úřadů.

Obecně závazná vyhláška o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace

V posledně představeném aktuálním rozhodnutí Ústavní soud navázal na svoji bohatou judikaturu vztahující se k přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí (nejen) ve věcech ochrany životního prostředí.²¹ Plénium Ústavního soudu²² nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/21 ze dne 11. 10. 2022 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu vyhovělo návrhu Ministerstva vnitra a zrušilo dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (tj. k 3. 11. 2022)²³ obecně závaznou vyhlášku obce Příšimasy č. 1/2019 ze dne 4. 12. 2019, o místním

²¹ K tomu blíže srov. např. VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahující se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123–138, VÍCHA, O. Od poplatku k podání podnětu a sedacích vyhlášek, přes hlukové limity a potravinové banky až k registru smluv, billboardům a vyšetřování blokády v NP Šumava. *České právo životního prostředí*, roč. XIX., č. 1/2019 (51), s. 110–135 nebo VÍCHA, O. Systém pytlového sběru komunálního odpadu a zvýhodnění osob s trvalým pobytem na území obce v ústavněprávních souvislostech. *České právo životního prostředí*, roč. XIX., č. 2/2019 (52), s. 90–96.

²² Soudcem zpravodajem byl v této věci Vladimír Sládeček. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

²³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/21 byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 326/2022 Sb.

poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace.

Ministerstvo vnitra navrhlo zrušení předmětné vyhlášky pro její rozpor s § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) ve spojení s § 10c odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), čl. 1 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny. Argumentovalo, že vyhláška nebyla vydána v roce, kdy nabytí právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu obcí vybudované kanalizace, tedy že byla vydána opožděně. V souladu s § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích měla být vydána nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí, nebo nabytí právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu kanalizace vybudované obcí, kterou došlo ke zhodnocení stavebního pozemku.

Ústavní soud nejdříve vyšel z čl. 11 odst. 5 Listiny, podle něhož lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Formální požadavek na založení daňové regulace zákonem spojuje Ústavní soud s materiálním požadavkem předvídatelnosti daňové povinnosti, tedy s nárokem, aby právní úprava zasahující do práv zaručených Listinou nebo Úmluvou byla „jasným, přípustným a předvídatelným pravidlem chování, kdy k uložení daňové povinnosti došlo na základě zákona, jak vyžaduje čl. 11 odst. 5 Listiny“.²⁴ Do rozporu s požadavkem stanoveným v čl. 11 odst. 5 Listiny se podle Ústavního soudu může dostat i použití zákonné úpravy, tedy postup orgánů veřejné moci, které příslušné zákonné ustanovení interpretují a aplikují způsobem, který vybočuje ze zákonného podkladu stanovené daňové povinnosti. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 29/06 Ústavní soud uvedl, že „[p]odstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité daně konkrétnímu ustanovení zákona, nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví daňovou nebo poplatkovou povinnost.“ Předvídatelný tedy musí být i výklad právní úpravy, neboť „legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, a to i za nezměněných právních předpisů“.²⁵ Proto z maximy *nullum tributum sine lege* vychází i princip *in dubio mitius*, který je třeba v situaci zásadních výkladových pochybností zohlednit,²⁶ a to jak ve vztahu k ustanovení konkrétního předpisu, tak i daňové legislativě jako celku.

Ústavní soud dále odkázal na svoji dosavadní rozhodovací praxi, v rámci níž se již vícekrát zabýval prezkumem obecně závazných vyhlášek vydaných na zá-

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/17, bod 54.

²⁵ Nález sp. zn. I. ÚS 629/06.

²⁶ Nález sp. zn. IV. ÚS 666/02.

kladě zákona o místních poplatcích.²⁷ Zdůraznil, že je-li obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky ve věci stanovení místních poplatků, nemůže tím měnit zákonnou úpravu, resp. zavádět na svém území úpravu jinou, než jakou stanoví zákon.²⁸ Již dříve²⁹ také dovedl, že důvodem pro zrušení části obecně závazné vyhlášky byla skutečnost, že obec může upravit pouze hmotněprávní podmínky pro výběr místních poplatků. V procesních otázkách se musí řídit zákonem o místních poplatcích a subsidiárně zákonem o správě daní a poplatků (resp. nyní daňovým řádem).

K posouzení souladu napadené obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a se zákonem Ústavní soud provedl tzv. test čtyř kroků. V prvním kroku testu se Ústavní soud zaměřil na to, zda obec vydala právní předpis ve své pravomoci a ve formě stanovené zákonem a zda ho vydal k tomu příslušný orgán, a to způsobem, který zákon předepisuje. S ohledem na zjištěné údaje ohledně schválení a vyhlášení předmětné vyhlášky považoval Ústavní soud tento první formální krok testu za splněný. V druhém kroku testu Ústavní soud zkoumal, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila z mezí ústavního zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*). Ústavní soud v tomto kroku dovedl, že obec se v případě napadené vyhlášky, která byla přijata podle § 10c a § 14 zákona o místních poplatcích, a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, pohybovala v oblasti zákonem jí svěřené do její samostatné působnosti, nevybočila z pravomoci normativně upravovat jen ty záležitosti, které spadají do její samostatné působnosti (čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy) a napadená vyhláška nezasahuje nepřipustným způsobem do úpravy záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu.

V rámci třetího kroku testu se Ústavní soud soustředil na posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost a tedy zda obec napadenou vyhlášku vydala v kalendářním roce, ve kterém nabyl právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu kanalizace vybudovanou obcí, kterou došlo ke zhodnocení stavebního pozemku. V tomto smyslu zhodnotil vzájemné souvislosti jednotlivých ústavních ustanovení, jakož i relevantních ustanovení zákona o místních poplatcích, zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování

²⁷ Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/06, sp. zn. Pl. ÚS 6/09, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, sp. zn. Pl. ÚS 12/11 nebo sp. zn. Pl. ÚS 7/21.

²⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

²⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/09.

a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)³⁰, jakož i zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

V rámci třetího kroku tohoto testu Ústavní soud v odůvodnění uvedeného nálezu uvedl:

„43. Klíčovým ustanovením zákona o místních poplatcích, na jehož základě byla napadená vyhláška vydána, je § 10c, který upravuje poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Předmětné ustanovení bylo do zákona o místních poplatcích doplněno zákonem o vodovodech a kanalizacích, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002. Dne 1. 7. 2017 nabyla účinnosti novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní, která zakotvila povinnost obce vydat obecně závaznou vyhlášku nejpozději v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu kanalizace vybudované obcí. Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2001 Sb. k této změně uvádí: „Platná právní úprava nestanovuje žádnou lhůtu od zhodnocení stavebního pozemku, ve které by byly obce ještě oprávněny předmětný poplatek zavést. V praxi se přitom lze opakovaně setkat s případy, kdy obec tento poplatek zavádí i s desetiletým odstupem od kolaudace stavby vodovodu nebo kanalizace, kterou ke zhodnocení stavebního pozemku fakticky došlo. Z důvodu právní jistoty se proto navrhuje výslovně ustanovení doplnit tak, aby byla pro obec stanovena lhůta pro vydání obecně závazné vyhlášky.“ Do nabytí účinnosti předmětné novely tedy bylo přípustné vydat předmětnou vyhlášku i v několikaletém odstupu od zhodnocení stavebních pozemků stavbou kanalizace. Tato praxe však byla předmětem kritiky Veřejného ochránce práv (viz jeho závěrečné stanovisko ze dne 5. 11. 2015 sp. zn. 2679/2013/VOP/MBČ), že vytváří prostor pro nepřípustnou retroaktivitu stanovení poplatkové povinnosti za zhodnocení stavebního pozemku, ke kterému mohlo dojít i několik let před vydáním obecně závazné vyhlášky zavádějící předmětný místní poplatek, a následně byla zpochybněna i judikaturou správních soudů.

44. Zákonem č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byla s účinností od 1. 1. 2020 do § 10c odst. 3 věty druhé doplněna slova „nebo nabyl právních účinků kolaudační souhlas“. Touto změnou se však na vlastním normativním obsahu, resp. povinnosti vydat předmětnou obecně závaznou vyhlášku nejpozději v kalendářním roce kolaudace stavby kanalizace, nic nezměnilo. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 278/2019 Sb. bylo smyslem tohoto doplnění toliko uvést obsah daného ustanovení do souladu s úpravou ve stavebním zákoně.

³⁰ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu. České právo životního prostředí, roč. XXI., č. 4/2021 (62), s. 126–167.

45. Z § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích (tj. po 1. 1. 2002). Podle § 10c odst. 2 zákona o místních poplatcích se poplatek platí obci, na jejímž území se nachází stavební pozemek uvedený v odstavci 1. Podle § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích platí, že sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí nebo nabyly právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu vodovodu nebo kanalizace vybudovaných obcí. Výše sazby na 1 m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce, kterou může vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas.

46. Zákon o místních poplatcích tedy výslovně stanoví, že obec může vydat předmětnou obecně závaznou vyhlášku nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí nebo kdy nabyly právních účinků kolaudační souhlas ke stavbě kanalizace vybudované obcí. Výslovně však nestanoví, v jakém okamžiku dochází ke zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace a do kdy lze nejpozději vydat obecně závaznou vyhlášku za situace, kdy je pro stavbu kanalizace, která je realizována v rámci souboru několika staveb, vydáno více kolaudačních rozhodnutí či kolaudačních souhlasů (pro dílčí stavby) v různých letech. Navrhovatel, jakož i Ministerstvo financí tvrdí, že pro zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace je v případě, kdy tato stavba probíhá etapově a jednotlivé etapy jsou zakončeny kolaudačním rozhodnutím nebo souhlasem, rozhodující časový okamžik, kdy došlo ke skončení určité etapy. Ke zhodnocení stavebního pozemku podle nich dochází dnem právní moci kolaudačního rozhodnutí nebo nabytím právních účinků kolaudačního souhlasu pro kanalizační řad (stoku), který bezprostředně souvisí s tímto stavebním pozemkem, neboť od tohoto dne vzniká vlastníku stavebního pozemku možnost připojit se na stavbu kanalizace. Obec naopak tvrdí, že ke zhodnocení stavebního pozemku dochází po kolaudaci poslední etapy výstavby, tedy dnem právní moci kolaudačního rozhodnutí nebo nabytím právních účinků kolaudačního souhlasu pro celý soubor staveb kanalizace, zkušební provoz stavby kanalizace podle ní neumožňuje zhodnocení stavebního pozemku.

47. Ústavní soud konstantně uvádí, že je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit takový, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip „in dubio pro libertate“ plyne přímo

z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny srov. též náleží sp. zn. I. ÚS 643/06, bod 50), přičemž chráněným základním právem je i právo na ochranu vlastnického práva vyjádřené v čl. 11 odst. 1 Listiny. Nabízí-li se tudíž více možných výkladů pojmu „kolaudace stavby kanalizace“ a od toho se odvíjejícího vymezení okamžiku, kdy dochází ke zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace, je třeba se přiklonit k tomu výkladu, který je pro potencionálního poplatníka místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace nejprůzračnější.

48. Okamžik, kdy dochází ke zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace, je stěžejní právní skutečností pro vznik poplatkové povinnosti podle § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích. Ústavní soud ve shodě s vyjádřením Ministerstva financí uvádí, že při určení vzniku poplatkové povinnosti je třeba vyjít z obecné právní úpravy zakotvené v § 3 daňového řádu, podle které platí, že daňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající. Okamžik vzniku poplatkové povinnosti je zcela zásadní i z hlediska určení, kdy se vlastník stavebního pozemku dostává do postavení poplatníka místního poplatku. Podle § 20 daňového řádu se osoba stává poplatníkem v okamžiku, kdy naplní znaky poplatníka a takto ji označí zákon.

49. Pojem „kanalizace“ definuje zákon o vodovodech a kanalizacích v § 2 odst. 2, podle kterého kanalizace není stavbou, nýbrž souborem staveb a zařízení, jež sestává z kanalizačních stok, kanalizačních objektů, čistíren odpadních vod a staveb k čištění odpadních vod před jejich vypuštěním do kanalizace. Stavbou je každý z uvedených prvků kanalizace. Podle § 55 odst. 1 písm. c) vodního zákona jsou vodním dílem mj. stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok, kanalizačních objektů, čistíren odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizací.

50. Pojmy „veřejná infrastruktura“, „stavba“ a „soubor staveb“ jsou definovány ve stavebním zákoně. Podle § 2 odst. 1 písm. k) bodu 2 stavebního zákona se veřejnou infrastrukturou rozumí mj. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například kanalizace nebo čistírny odpadních vod. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Podle § 2 odst. 8 stavebního zákona se souborem staveb rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem. Byť definice souboru

staveb byla vložena do stavebního zákona až zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, a to s účinností od 1. 1. 2018, podle důvodové zprávy k jejímu zavedení došlo proto, aby se v praxi předešlo výkladovým problémům tohoto ve stavebním právu jinak běžně používaného pojmu. Lze tudíž dovozovat, že význam pojmu soubor staveb byl stejný i před zavedením jeho legální definice. K tomu je třeba dodat, že obdobným způsobem definuje pojmy „stavba“, „soubor staveb“ a „veřejná infrastruktura“ i zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) [srov. § 5 odst. 1, § 5 odst. 3 a § 10 odst. 1 písm. b)], který má s účinností od 1. 7. 2023 nahradit stavební zákon.

51. Pokud § 10c zákona o místních poplatcích hovoří o zhodnocení stavebního pozemku připojením na stavbu kanalizace a o kolaudačním souhlasu pro „stavbu kanalizace“, a nikoliv o zhodnocení pozemku „kanalizací“ a kolaudačním souhlasu pro „kanalizaci“ (případně pro „soubor staveb kanalizace“), má uvedené nepochybně svůj právní význam. Kanalizace se totiž ze své definice skládá z jednotlivých staveb kanalizace. Stavbou kanalizace se tudíž rozumí vždy některé konkrétní vodní dílo vymezené v § 55 odst. 1 písm. c) vodního zákona, které však nestojí pouze samo o sobě, nýbrž je součástí provozně samostatného souboru dalších staveb vymezených v § 55 odst. 1 písm. c) vodního zákona, potažmo v § 2 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích. Z výše uvedeného lze dovodit, že pojem „stavba kanalizace“ nelze ztotožňovat s významově širším pojmem „kanalizace“ a podmínku „kolaudačního souhlasu pro stavbu kanalizace“ proto nelze chápat tak, že musí jít o kolaudaci vztahující se k celému souboru staveb kanalizace, jak tvrdí obec.

52. Kanalizace lze provozovat jen na základě státní autorizace nazývané povolení k provozování, které vydává krajský úřad podle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Povolení musí být vydáno a nabýt právní moci a vykonatelnosti před zahájením provozování, předběžná vykonatelnost rozhodnutí je z povahy věci vyloučena. Teprve až tím se žadatel stává provozovatelem (viz § 2 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích). To se týká také provozování v rámci zkušební provozu (§ 124 stavebního zákona), jak podotýká výklad Ministerstva zemědělství č. 74 ze dne 31. ledna 2007. Provozování bez povolení je přestupkem [§ 32 odst. 1 písm. f) a § 33 odst. 1 písm. f)], za jehož spáchání hrozí pokuta až 100 000 Kč (srov. RUBEŠ, Pavel. Zákon o vodovodech a kanalizacích (č. 274/2001 Sb.). Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, právní stav v ASPI k 1. 1. 2018).

53. Ústavní soud zdůrazňuje, že k provedení vodních děl, jimiž jsou mj. kanalizační stoky, kanalizační objekty nebo čistírny odpadních vod, jakož i k jejich změnám a změnám jejich užívání, je třeba povolení vodoprávního úřadu (stavební povolení k vodním dílům) vydané podle § 15 odst. 1 vodního zákona. Vodoprávní úřady postupují při řízení o vydání tohoto povolení podle stavebního zákona, pokud vodní zákon nestanoví jinak (srov. § 115 odst. 1 vodního zákona). Vodoprávní

úřad ve stavebním povolení stanoví povinnosti, popřípadě podmínky, za kterých je vydává, a účel, kterému má vodní dílo sloužit. Vodoprávní úřad může ve stavebním povolení uložit předložení provozního řádu vodního díla nejpozději spolu s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu (§ 15 odst. 3 vodního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.). Spolu s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu ke stavbám kanalizačních stok včetně kanalizačních objektů nebo čistíren odpadních vod, které jsou součástí kanalizací pro veřejnou potřebu, předkládá žadatel povolení k jejich provozování (§ 15 odst. 4 vodního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).

54. Podle platné právní úpravy účinné od 1. 1. 2018 je tedy povinnost předložit spolu s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu ke stavbám kanalizačních stok včetně kanalizačních objektů nebo čistíren odpadních vod, povolení k jejich provozování, stanovena přímo vodním zákonem. Podle předchozí právní úpravy tuto povinnost ukládal vodoprávní úřad v povolení stavby či veřejnoprávní smlouvě (srov. § 15 odst. 3 vodního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017). Z uvedené právní úpravy obsažené ve vodním zákoně lze dovodit, že povolení k provozování kanalizace vydávané krajským úřadem podle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích představuje nezbytný předpoklad pro vydání kolaudačního souhlasu, resp. kolaudačního rozhodnutí stavebními (popř. vodoprávními úřady) podle stavebního zákona. To ostatně dokládá i zákon o vodovodech a kanalizacích, který v § 6 odst. 14 stanoví, že „povolení k provozování kanalizace pro veřejnou potřebu je nutným podkladem pro vydání kolaudačního rozhodnutí ke stavbám kanalizačních stok včetně kanalizačních objektů a čistíren odpadních vod.“

55. Kolaudační souhlas, resp. kolaudační rozhodnutí, vydává stavební úřad (resp. vodoprávní úřad v případě vodních děl uvedených v § 55 vodního zákona) nejen tehdy, když je stavba zcela dokončena, ale též v případě, je-li dokončena její část, která je schopna samostatného užívání. Současně platí, že kolaudační souhlas je dokladem o povoleném účelu užívání stavby (srov. § 122 odst. 3 stavebního zákona), resp. že kolaudačním rozhodnutím stavební úřad povoluje užívání stavby k určenému účelu (srov. § 122a odst. 4 stavebního zákona, popř. § 235 odst. 1 nového stavebního zákona). Zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace (srov. § 124 odst. 1 stavebního zákona, popř. § 237 odst. 1 nového stavebního zákona).

56. Ke zhodnocení pozemku ve smyslu § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích dochází možností jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu kanalizace. Komentářová literatura k zákonu o místních poplatcích, jakož i judikatura správních soudů se přitom shodují, že „možností připojení“ se rozumí možnost napojení se na kanalizační řad, resp. stoku (srov. PECL, Vladimír. Místní poplatky. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120. Dále TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA,

Kamil. Zákon o místních poplatcích. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 131).

57. Z hlediska judikatury správních soudů se jeví být klíčovým zejména rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016 č. j. 7 Af 3/2012-49, který uvádí, že „přímo z § 10c zákona o místních poplatcích vyplývá, že povinnost zaplatit poplatek za zhodnocení stavebního pozemku vzniká, za předpokladu jeho zavedení obecně závaznou vyhláškou obce, okamžikem zhodnocení pozemku, tedy pravomocnou kolaudací vodovodního či kanalizačního řádu bezprostředně s tímto pozemkem sousedícího. Tímto okamžikem začíná plynout prekluzivní lhůta k vyměření poplatku, a to bez ohledu na obsah obecně závazné vyhlášky obce, kterou byl poplatek zaveden.“ Byť se tento rozsudek zabýval zejména okamžikem, jímž začíná běžet prekluzivní lhůta k vyměření poplatku v souvislosti se skutečností, že dřívější znění zákona o místních poplatcích (před nabytím účinnosti zákona č. 170/2017 Sb.) nestanovovalo, do kdy nejpozději mají obce obecně závaznou vyhlášku po zhodnocení pozemku stavbou vodovodu nebo kanalizace vydat, lze vycházet ze závěru v něm uvedeném, že okamžikem zhodnocení pozemku je okamžik kolaudace vodovodního řádu nebo kanalizační stoky [pozn. s pojmem kanalizační řád, který užívá uvedený rozsudek, z formálního hlediska právní řád nepracuje; slovem „řád“ se však rozumí „řada trub“ (Slovník spisovné češtiny pro školy a veřejnost, Praha: Akademia, 1998, s. 371), přičemž uvedenému pojmu odpovídá pojem kanalizační stoka, který je definován v § 1a písm. e) vyhlášky č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon o vodovodech a kanalizacích]. Uvedený právní závěr potvrdil i Krajský soud v Praze, který v rozsudku ze dne 19. 4. 2017 č. j. 48 Af 16/2015-34 dovodil, že „ke vzniku poplatkové povinnosti u poplatku za zhodnocení pozemku možností připojení na vodovodní či kanalizační síť dochází okamžikem zhodnocení pozemku, tedy kolaudací příslušného vodovodního či kanalizačního řádu“ (shodně též rozsudky téhož soudu č. j. 48 Af 29/2016-34 a 54 Af 36/2018-46).

58. Z hlediska teleologického výkladu (podle smyslu a účelu právní normy) lze i v návaznosti na výše uvedené uvést, že smyslem § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích je zabránit prodlevě mezi zhodnocením stavebního pozemku možností jeho připojení na nově vybudovanou stavbu kanalizace, jež je předmětem poplatku, a okamžikem, kdy obec vydá obecně závaznou vyhlášku zavádějící místní poplatek za toto zhodnocení. Účelem je zabránit zavádění místního poplatku v takovém časovém odstupu od zhodnocení stavebního pozemku, že by mohla být narušena právní jistota vlastníků stavebních pozemků, a snížení míry „překvapivosti“ zavedení daného místního poplatku.

59. Ústavní soud k tomu dodává, že připojení stavby nebo stavebního pozemku na kanalizační stoku se děje v souladu s § 3 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích prostřednictvím kanalizačních přípojek. Má-li tudíž vlastník stavební-

ho pozemku možnost se připojit na obcí vybudovanou kanalizaci touto přípojkou, dochází k zhodnocení jeho stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace. Implicitní podmínkou tohoto zhodnocení však je, aby šlo o zhodnocení reálné, resp. aby následným připojením se na kanalizaci mohlo dojít k realizaci její funkce, tedy k odvádění odpadních, popř. srážkových, vod z pozemku nebo stavby vlastníka stavebního pozemku.

60. V souladu s § 18 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích je odvedení odpadních vod z pozemku nebo stavby splněno okamžikem vtoku odpadních vod z kanalizační přípojky do kanalizace. Podle § 8 odst. 6 ve spojení s § 10 odst. 2 písm. a) a § 36 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích je možné odvádět odpadní vody pouze na základě uzavřené písemné smlouvy o odvádění odpadních vod, a v souladu s touto smlouvou. Má-li tudíž vlastník pozemku možnost se na stavbu kanalizace připojit, uzavřít s vlastníkem, potažmo provozovatelem kanalizace smlouvu o odvádění odpadních vod a následně započít s odváděním odpadních vod do kanalizace, je podmínka zhodnocení pozemku stavbou kanalizace bez pochyby splněna.

61. V této souvislosti Ústavní soud uvádí, že vlastník kanalizace je s ohledem na § 8 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen zajistit plynulý a bezpečný provozování kanalizace. Vlastník, potažmo provozovatel kanalizace smí přerušit nebo omezit odvádění odpadních vod pouze v zákonem předvídaných případech (srov. § 9 odst. 5 a 6 zákona o vodovodech a kanalizacích), přičemž nespočívá-li důvod omezení nebo přerušování odvádění odpadních vod na straně odběratele, je přímo ze zákona povinen zajistit náhradní odvádění odpadních vod (v mezích technických možností a místních podmínek) a současně neprodleně odstranit příčinu přerušování nebo omezení odvádění odpadních vod a bezodkladně obnovit odvádění odpadních vod (srov. § 9 odst. 8 a 9 zákona o vodovodech a kanalizacích). Jestliže by neplnil vlastník, potažmo provozovatel kanalizace výše uvedené povinnosti, dopustil by se přestupku podle § 33 odst. 2 písm. d), případně § 33 odst. 6 písm. a) zákona o vodovodech a kanalizacích, za nějž lze uložit v souladu s § 33 odst. 9 písm. e) zákona o vodovodech a kanalizacích pokutu do výše až 1 000 000 Kč.

62. Zákon o vodovodech a kanalizacích nečiní žádný rozdíl v právech a povinnostech vlastníka, potažmo provozovatele kanalizace v případě, kdy je v trvalém provozu pouze část souboru staveb kanalizace, a kdy celá kanalizace (srov. § 8 a § 9 zákona o vodovodech a kanalizacích). Skutečnost, že čistírna odpadních vod a čerpací stanice jsou provozovány toliko ve zkušebním provozu, je pro odběratele (vlastníka stavebního pozemku) nepodstatná, neboť je chráněn tím, že po uzavření smlouvy o odvádění odpadních vod musí mít odvádění odpadních vod zabezpečeno, byť v krajním případě náhradním způsobem. Současně má vlastník, potažmo provozovatel kanalizace povinnost zabezpečit plynulý provoz kanalizace a bezodkladně odstraňovat veškeré překážky, které její provoz omezují nebo mu brání. Zákon o vo-

dovodech a kanalizacích je postaven na principu, že kanalizace se zřizují a provozují ve veřejném zájmu a odběratel má být chráněn (srov. § 1 odst. 2 a § 36 zákona o vodovodech a kanalizacích).

63. K nyní posuzované věci lze uvést, že po kolaudaci předmětné kolaudační stoky již bylo nejen právně možné se na tuto stoku napojit a odvádět do ní zcela legálně odpadní vody (využívat základní funkci kanalizace), nýbrž to bylo ze strany obce dokonce vyžadováno a vlastníci nemovitostí tak ve velké většině případů i činili. Ze spisového materiálu vyplývá, že do konce roku 2018 bylo na stokovou kanalizační síť a čistírnu vod napojeno 670 osob. Ústavní soud proto dovozuje, že ke zhodnocení stavebních pozemků možností jejich připojení na stavbu kanalizace v obci došlo již nabytím právních účinků kolaudačního souhlasu ze dne 27. 12. 2017 č. j. MUCB 82434/2017 (tj. ke dni 19. 1. 2018). V souladu s § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích tedy mohla obec vydat obecně závaznou vyhlášku o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace nejpozději do 31. 12. 2018. Ústavní soud zdůrazňuje, že k zavedení této lhůty přistoupil zákonodárce z důvodu posílení právní jistoty vlastníků zhodnocených stavebních pozemků v souladu s principem předvídatelnosti ukládání daňových povinností jednotlivým subjektům (k tomu srov. též bod 43 výše).

64. Dne 11. 11. 2019, kdy byl po opakovaném prodloužení zkušebního provozu stavby „technologie čistírna vod Přešimasy a čerpací stanice 1-3“, vydán k této stavbě pod č. j. MUCB 74163/2019 kolaudační souhlas, již stavební pozemky stavbou kanalizace zhodnoceny byly, neboť kanalizace mohla plnit (a také plnila) ve vztahu k vlastníkům stavebních pozemků a staveb na ni připojených (nebo s možností připojení) svou funkci. Byť technologická část stavby kanalizace (čistírna vod a čerpací stanice) do tohoto okamžiku fungovaly „toliko“ v rámci zkušebního provozu povoleného vodoprávním úřadem, měli vlastníci stavebních pozemků připojení na tuto kanalizaci (nebo kteří měli možnost tohoto připojení) již oprávněné očekávání, že obec všechny podmínky zkušebního provozu splní (vynaloží veškerou snahu k jejich splnění) a nedojde k ukončení možnosti odvádění odpadních vod obcí vybudované kanalizace. Obec jako vlastník kanalizace, potažmo provozovatel kanalizace totiž měli s ohledem na uzavřené smlouvy o odvádění odpadních vod (a po právu realizovaném odvádění odpadních vod do kanalizace), jak smluvní, tak zákonnou povinnost zajistit, aby kanalizace plynule fungovala, a pokud by došlo k omezení nebo přerušení provozu kanalizace, měli pod hrozbou sankce povinnost zajistit náhradní odvádění odpadních vod, neprodleně odstranit příčinu přerušení nebo omezení odvádění odpadních vod a bezodkladně obnovit odvádění odpadních vod.“

S ohledem na výše uvedené Ústavní soud v rámci třetího kroku prováděného testu uzavřel, že podmínku vydání obecně závazné vyhlášky nejpozději v kalendářním roce, kdy nabyl právních účinků kolaudačního souhlasu pro stavbu obcí vy-

budované kanalizace, je třeba chápat tak, že má jít o kalendářní rok, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí nebo kdy nabylo právních účinků kolaudační souhlas ke stavbě kanalizační stoky, pokud možnost připojení pozemku na tuto kanalizační stoku vede k zhodnocení stavebního pozemku. Pro určení okamžiku, kdy dochází ke zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace, je podle Ústavního soudu rozhodující možnost napojení tohoto pozemku na stavbu kanalizace prostřednictvím kanalizační přípojky a legální realizace funkce kanalizace, tedy faktické odvádění odpadních, popř. srážkových vod z pozemku nebo stavby vlastníka stavebního pozemku na základě uzavřené smlouvy o odvádění odpadních vod.

Ve třetím kroku testu tak Ústavní soud shledal důvod ke zrušení napadené obecně závazné vyhlášky. Čtvrtým krokem testu se proto již nezabýval. Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný a napadená vyhláška je v rozporu čl. 1 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny, neboť došlo k porušení principu předvídatelnosti daňové povinnosti. Ústavní soud shledal, že napadená vyhláška nebyla vydána v kalendářním roce, kdy nabylo právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu obcí vybudované kanalizace, kterou došlo ke zhodnocení stavebních pozemků. Napadená vyhláška byla vydána v roce 2019, přičemž ke zhodnocení předmětných stavebních pozemků došlo již v roce 2018 (ke dni 19. 1. 2018), kdy nabylo právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu kanalizačního řádu, v důsledku čehož se mohly na tento kanalizační řad, v souladu se zákonem o vodovodech a kanalizacích, napojovat případní odběratelé a započít na základě uzavřených smluv s vypouštěním odpadních vod do kanalizace. Ke zrušení napadené vyhlášky došlo dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, neboť Ústavní soud nespátroval důvody pro odklad jeho vykonatelnosti.

Závěrem

Z hlediska následné aplikační praxe, ať již před soudy či orgány státní správy či samosprávy, se podstatným jeví zejména níže uvedené právní závěry dovozené Ústavním soudem ve výše popsaných případech.

Omezí-li obecný soud náklady na odborné právní zastoupení spolku, který s ohledem na účelové zaměření své činnosti disponuje odborným právním zájemcem a jehož činnost není materiálně ani personálně navázána na výkon veřejné moci či veřejné prostředky, porušuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, pokud jeho úvaha spočívá pouze na právní odbornosti a účelovém zaměření činnosti spolku. Do dispozice soudu však při posouzení tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů na odborné právní zastoupení náleží zohlednění i jiných okolností, které mohou vést k omezení práva na náhradu nákladů soudního řízení, například lze-li

v chování účastníka řízení spatřovat zneužití práva či jde-li o nadbytečné nebo s věcí nesouvisející náklady.

Právní úprava, která stanoví nevyvratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění pozemků a staveb při specifických činnostech vymezených v konkrétních právních předpisech, jako např. v § 3 odst. 2 energetického zákona, § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo v § 33 odst. 1 lázeňského zákona, není v rozporu s ústavními kautelami čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny. Pokud správní orgány a soudy v takovém případě neprokazují veřejný zájem vyvlastnění podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění, neporušují ústavně zaručená práva vyvlastňovaného zaručená v čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

Pro zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace ve smyslu § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích je v případě, kdy výstavba probíhá etapově a jednotlivé etapy jsou zakončeny kolaudací, rozhodující časový okamžik, kdy došlo ke skončení určité etapy její kolaudací. V případě etapovité výstavby kanalizace není na úvaze obce, ve které fázi stavby místní poplatek obecně závaznou vyhláškou stanoví. Pro splnění podmínky vydání obecně závazné vyhlášky v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí nebo nabylo právních účinků kolaudační souhlas pro stavbu kanalizace, je rozhodující kolaudační souhlas pro stavbu kanalizačního řádu (stoky), která zhodnocuje stavební pozemek tím, že umožňuje napojení a odvádění odpadních vod v souladu se zákonem. Z hlediska zavedení místního poplatku a vzniku poplatkové povinnosti není rozhodné, zda lze využívat stavbu jako celek či nikoli, ale pouze ta skutečnost, zda měl vlastník stavebního pozemku možnost připojit se na obcí budovanou stavbu kanalizace a touto možností současně došlo ke zhodnocení jeho stavebního pozemku.

Klíčová slova: veřejný zájem – místní poplatek – kanalizace – spolek – držba – Ústavní soud – ústavní pořádek – Listina základních práv a svobod

O autorovi:

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

CURRENT DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT (NOT ONLY) ON THE LOCAL FEE FOR THE EVALUATION OF A BUILDING LAND FOR THE POSSIBILITY OF ITS CONNECTION TO SEWER CONSTRUCTION

Summary:

The paper presents the current judgements of the Constitutional Court of the Czech Republic delivered between April and October 2022. The findings announced by the Constitutional Court in the period in question dealt with the issue of the costs of legal representation of the association in connection with the realization of the right to information (IV. US 3318/21), proceedings on actions for annulled possession (IV. US 3474/21 and I. US 2463/21), granting a license for the production of electricity in a photovoltaic power plant (III. US 377/20) and defining the public interest in energy (IV. US 2763/21). In addition, the paper also discusses two interesting decisions issued by the plenary session of the Constitutional Court. By the first resolution no. Pl. US 9/22 of 23 August 2022, the plenum of the Constitutional Court rejected the proposal of three citizens of the village Uhelná and the Neighborhood Association of Uhelná to declare unconstitutionality of Government Resolution No. 72 of 2 February 2022 on the proposal to negotiation of the Agreement between the Government of the Czech Republic and the Government of the Republic of Poland on cooperation to address the effects of mining activity in the surface lignite mine Turów in the Republic of Poland on the territory of the Czech Republic, as well as of the own agreement published under No. 1/2022 Coll. Plenum of the Constitutional Court by decision no. Pl. US 27/21 of 11 October 2022 in proceedings pursuant to art. 87 par. 1 letter b) of the Constitution of the Czech Republic and § 64 par. 2 letter g) of the Act on the Constitutional Court complied with the proposal of the Ministry of the Interior and canceled the generally binding ordinance of the municipality of Příšimasy No. 1/2019 of 4 December 2019 on the local fee for the evaluation of the building plot for the possibility of connecting it to the construction of the sewage system.

Key words: public interest – local charge – sewerage – association – tenure – Constitutional Court – constitutional order – Charter of Fundamental Rights and Freedoms



 RECENZE A ANOTACE 

DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 228 s., ISBN 978-80-7676-526-9 (brož.), ISBN 978-80-7676-527-6 (e-pub), ISBN 978-80-7676-528-3 (mobi)*

V listopadu 2022 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR druhé vydání komentáře k lesnímu zákonu, které vychází z právního stavu k 1. 2. 2022. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), který v původním znění nabyl účinnosti k 1. 1. 1996, je základním právním předpisem pro otázky lesního hospodářství a ochrany lesních ekosystémů v podmínkách České republiky. Jeho účelem je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.

Autorem druhého vydání této publikace je Mgr. Petr Dvořák, který je dlouholetým úředníkem státní správy lesů, myslivosti a rybářství na Ministerstvu zemědělství a působí i jako lektor a zkušební komisař Českomoravské myslivecké jednoty. Ve své publikační a přednáškové činnosti se zaměřuje zejména na právní úpravu lesního hospodářství (publikuje zejména v časopise *Lesnická práce*). Je tedy zkušeným odborníkem, který tak mohl zúročit své dlouholeté zkušenosti s dosavadním fungováním právní úpravy v oblasti lesního hospodářství. První vydání tohoto komentáře k lesnímu zákonu bylo vydáno již v roce 2010, autorsky se na něm podílel vedle stávajícího autora také doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., který působil již od roku 1962 na Právnické fakultě UK v Praze (nejdříve na katedře pracovního a zemědělsko-družstevního práva a následně na katedře práva životního prostředí).

První i druhé vydání tohoto komentáře k lesnímu zákonu vydané nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR bylo a nadále i zůstává jedním z mála ucelených publikací obsahujících poznatky z praktické aplikace lesního zákona. Mimo tuto knihu lze zmínit snad jen komentář J. Staňka vydaný Maticí lesnickou v letech 1996 a 1997 či texty lesního zákona a předpisů souvisejících s předmluvou od J. Drobníka a M. Damohorského vydané nakladatelstvím C. H. Beck v roce 1996. Od prvního vydání komentáře v roce 2010 přitom došlo k významným změnám souvisejících procesních předpisů (např. správního, kontrolního či daňového řádu nebo nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), ale i ke změnám samotného

lesního zákona (zmínit v této souvislosti lze zejména jeho změny provedené zákony č. 314/2019 Sb. nebo č. 364/2021 Sb.). Další změny, které přináší nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) a s ním spojený změnový zákon (č. 284/2021 Sb.), jakož i změny v souvislosti s připravovanou novelou nového stavebního zákona a zákonem o jednotném environmentálním stanovisku, bude třeba zohlednit při dalším vydání tohoto komentáře.

Druhé vydání komentáře k lesnímu zákonu přináší na 228 stranách ucelený výklad tohoto „složkového“ zákona, který má celkem 65 paragrafů a jednu přílohu. Druhé přepracované a podstatně rozšířené vydání komentáře zohledňuje výše uvedené legislativní změny, změny aktuální soudní judikaturu, jakož i stanoviska státní správy lesů, včetně stanovisek Ministerstva zemědělství.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažena předmluva, seznam zkratk právních předpisů citovaných v komentáři a seznam ostatních zkratk. Autor v předmluvě poukazuje mj. na to, že se lze v poslední době setkat se snahami o oslabení ochrany lesů, zejména o zjednodušení využití lesů k jiným účelům (zejména pro stavební záměry). Je proto třeba souhlasit s jeho názorem, že těmto snahám „*je nutno čelit nejen z hlediska zájmů současné společnosti, ale zejména z hlediska generací příštích.*“

V rámci vlastního textu je v komentáři u jednotlivých paragrafů lesního zákona uveden přehled souvisejících ustanovení tohoto zákona a souvisejících právních předpisů, jakož i vybraná soudní judikatura a odborná literatura. V závěru nalezneme čtenář seznam prováděcích předpisů k lesnímu zákonu a slovo o autorovi. Naopak v knize postrádám stručný úvod do právní úpravy lesního hospodářství a v závěru též věcný rejstřík nebo závěrečný seznam související odborné literatury a soudní judikatury. V této souvislosti je třeba dodat, že s dostupnou, zejména aktuální, odbornou literaturou vztahující se k jednotlivým ustanovením lesního zákona autor komentáře pracuje v textu nepřliš dostatečně. Jako příklad lze uvést odkazy na starší vydání učebnice práva životního prostředí (Damohorský, M. a kol.) nebo chybějící odkazy na aktuální odbornou literaturu vztahující se k obecnému užívání lesa (Mácha, A. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022 nebo Huneš, K., Tomoszková, V. a kol. *Veřejné užívání přírodních statků*. Praha: C. H. Beck, 2022). Z formálního hlediska lze zaznamenat i několik chybných odkazů na některé již neplatné právní předpisy (např. na s. 93 a 95 autor uvádí zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a na s. 155 zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) nebo uvedení nesprávného názvu citovaných předpisů (na s. 38 autor odkazuje na zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, byť slova „a o Českém geologickém úřadu“ byla zákonem č. 543/1991 Sb. z tohoto zákona vypuštěna).

Vlastní text komentáře se věnuje organizaci státní správy lesů a působnosti jednotlivých správních úřadů na tomto úseku veřejné správy, jakož i právům a povinnostem fyzických, právnických nebo podnikajících fyzických osob, ať již v postavení vlastníků lesa, lesní strážce, osob provádějících stavební, těžební či jinou průmyslovou činnost v lesích nebo fyzických osob v rámci obecného užívání lesa. Autor průběžně analyzuje jednotlivé právní nástroje na úseku lesního hospodářství, jako jsou zejména nástroje administrativní (např. rozhodování v pochybnostech, o odnětí či omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa nebo o licenci) nebo koncepční (např. oblastní plány rozvoje lesa, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy). Stranou zájmu autora komentáře nezůstává ani proces stanovování poplatků za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa a ukládání opatření k nápravě nebo pokut za přestupky.

Z hlediska praxe shledávám za zvláště cenné pojednání vztahující se k definici stěžejního pojmu lesního zákona, kterým je pojem „pozemky určené k plnění funkcí lesa“ uvedený v § 3 lesního zákona, a to ať již z hlediska jeho pozitivního tak i negativního vymezení. Autor v této souvislosti přílehlavě poukazuje na pojem „lesní půdní fond“ používaný předchozím lesním zákonem (č. 61/1977 Sb.) a na rozdíly mezi pojmy „pozemek“ a „parcela“, které vyplývají z katastrálního zákona (č. 256/2013 Sb.). Je třeba souhlasit s názorem autora podpořeným i odkazy na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, že rozhodování v pochybnostech, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, by mělo být v podstatě výjimečným, a nelze jej použít jako prostředek k obejití ustanovení o odnětí pozemku z plnění funkcí lesa podle § 15–18 lesního zákona a k nahrazení prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 4 lesního zákona. Uživatelsky cenné jsou zejména příklady, kdy by se podle autora mohlo rozhodování v pochybnostech podle lesního zákona v praxi využít (autor jako příklad uvádí vojenské stavby z doby prvorepublikového opevnění).

Komentář lesního zákona se vztahuje na hospodaření se všemi kategoriemi lesů, které lesní zákon rozlišuje (lesy ochranné, lesy zvláštního režimu i lesy hospodářské). V souvislosti s komentářem k § 10, který stanoví, že lesy pod vlivem imisí se zařazují do čtyř pásem ohrožení, které stanoví Ministerstvo zemědělství právním předpisem, autor přílehlavě uvádí, že tato skupina lesů netvoří zvláštní kategorii lesů, jako tomu bylo podle předchozího lesního zákona, ale nachází se ve všech stávajících kategoriích. Naopak lze již polemizovat s jeho tvrzením, že se lesy pod vlivem imisí nacházejí převážně v kategorii lesů zvláštního určení. Tento předpoklad neodpovídá skutečnosti, neboť z mapových podkladů zveřejněných Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů („ÚHÚL“), který je organizační složkou státu zřízenou Ministerstvem zemědělství, vyplývá, že do některého pásma ohrožení jsou zařazeny veškeré lesy na území České republiky a většina je pak zařa-

zena do pásma D, kde je ohrožení a imisní zatížení nejnižší. Autor též nepřilíh přesvědčivě uvádí, že Ministerstvo zemědělství určilo pásma ohrožení na základě zákonného zmocnění ve vyhlášce č. 78/1996 Sb., o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí. K tomu by však bylo třeba dodat, že tato vyhláška nestanoví konkrétní pásma ohrožení v území (ty fakticky vymezuje právě ÚHÚL jejich zakreslením do lesnických map), upravuje pouze jejich základní charakteristiku, rozděluje je do čtyř pásem (pásma A–D) a upravuje stupně poškození lesního porostu. Přesto lze souhlasit se závěrem autora, že tuto vyhlášku by bylo třeba změnit nebo nahradit vyhláškou novou, neboť od roku 1996 se změnilo složení imisí znečišťujících látek a v té souvislosti i rozložení zatížení lesů imisemi. Autor v komentáři k § 10 dále blíže neosvětluje různorodé důsledky zařazení lesů pod vlivem imisí do jednotlivých pásem ohrožení, mezi něž patří zejména osvobození od daně z nemovitých věcí podle § 4 odst. 1 písm. s) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, možnost poskytnutí jinak nenárokové finanční podpory vlastníků lesa ze strany Ministerstva zemědělství, odlišný způsob určení ceny lesního pozemku podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, využití tohoto zařazení jako podkladu pro přípravu lesních hospodářských plánů a osnov, jakož i dopady na určení výše škody ze snížení přírůstu lesního porostu způsobené imisemi určenou podle vyhlášky č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na produkčních funkcích lesa.

Obecnější nedostatek shledávám v tom, že autor v textu komentáře nepracuje s prameny práva mezinárodního a unijního, které by přitom mohly být popsány v obecném úvodu či na ně mohlo být odkázáno v textu komentáře k jednotlivým ustanovením lesního zákona. Z pramenů mezinárodního práva autor v komentáři k § 1 lesního zákona pouze stručně zmiňuje zásady trvale udržitelného hospodaření v lesích Evropy z roku 1993 a Úmluvu o biologické rozmanitosti z roku 1992. Stranou jeho zájmu však zůstávají další mezinárodněprávní dokumenty vztahující se k účelu lesního zákona, jako je mj. Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (č. 35/2014 Sb. m. s.), Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě o změně klimatu (č. 64/2017 Sb. m. s.), Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe (č. 53/2002 Sb. m. s.) nebo Agenda OSN pro udržitelný rozvoj 2030.

Z hlediska unijního práva autor v textu komentáře neuvádí novou Lesní strategii EU do roku 2030 [(KOM)2021 572 final, 16. 7. 2021], jejímž cílem je rozvinout potenciál lesů pro naši budoucnost při plném respektování zásady subsidiarity, nejlepších dostupných vědeckých poznatků a požadavků na zlepšování právní úpravy. Tato unijní lesní strategie je zakotvena v Zelené dohodě pro Evropu a ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a uznává klíčovou

a multifunkční úlohu lesů a přispění správců lesů a celého hodnotového řetězce založeného na lesnictví k úsilí o dosažení udržitelné a klimaticky neutrální ekonomiky do roku 2050 při současném zajištění obnovy, odolnosti a náležité ochrany všech ekosystémů. V návaznosti na tuto strategii bude mj. třeba posílit provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti lesního hospodářství a ochrany lesních ekosystémů. Z nich autor odkazuje pouze na směrnici o odpovědnosti za životní prostředí (2004/35/ES) v komentáři k § 21 lesního zákona, který se týká náhrad za poškozování lesa, na směrnici o obchodování s reprodukčním materiálem lesních dřevin (105/1999/ES) v komentáři k § 29, který se týká reprodukčního materiálu lesních dřevin, a na nařízení o prevenci a regulaci zavlečení či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů (1143/2014/EU) v komentáři k § 23, který se týká oblastních plánů rozvoje lesů. Stranou jeho zájmu zůstává řada směrnic z oblasti ochrany životního prostředí (např. 92/43/EHS, 2009/147/ES, 2008/99/ES, 2001/42/ES, 2011/92/EU nebo 2003/4/ES), jakož i několik nařízení [např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. 10. 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. 12. 2005 o zavedení režimu licencí pro prosazování práva, správu a obchod v oblasti lesnictví (FLEGT) pro dovoz dřeva do Evropského společenství, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/841 ze dne 30. 5. 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030].

Recenzovaný komentář se i přes výše uvedené dílčí nedostatky může stát praktickou pomůckou, kterou mohou využít nejen vlastníci a další uživatelé lesa, ale také pracovníci orgánů veřejné správy působící na úsecích lesního hospodářství a ochrany jednotlivých složek životního prostředí.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

The peer-reviewed publication is a detailed commentary on Act No. 289/1995 Coll., on Forests and on Amendments and Supplements to Certain Acts (Forest Act), which is one of the constituent acts in the field of environmental protection in the Czech Republic. The second edition of this commentary was published by Wolters Kluwer Czech Republic in November 2022. Its author is Mgr. Petr Dvořák, who is a long-time official of the state administration of forests, hunting and fishing at the Ministry of Agriculture and also works as a lecturer and examiner of the Czech-Moravian Hunting Union. The actual text of the commentary is devoted to the organization of the state forest administration and the powers of individual administrative authorities in this section of public administration, as well as the rights and obligations of natural, legal or entrepreneurial natural persons, whether in the position of forest owners, forest guards, persons carrying out construction, mining or other industrial activity in forests or natural persons within the general use of the forest. The author continuously analyzes individual legal instruments in the field of forest management, such as mainly administrative (e.g. decisions on the confiscation of land intended for forest function) or conceptual (e.g. regional forest development plans, forest management plans and forest management outlines) instruments. The process of establishing fees for the removal of land intended for the fulfillment of forest functions and the imposition of corrective measures or fines for violations does not remain of interest to the author of the commentary.

Key words: Forest Act – Commentary - Forest management – Forest management plans – Environment



☛ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ☚**Sbírka zákonů srpen – listopad 2022****Částka 101**

Vyhláška č. 222/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 132/2018 Sb., o přípravných a pomocných prostředcích na ochranu rostlin, ve znění vyhlášky č. 359/2019 Sb.

Částka 104

Zákon č. 225/2022 Sb., o prekurzorech výbušnin a o změně souvisejících zákonů (zákon o prekurzorech výbušnin).

Částka 107

Zákon č. 232/2022 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. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 109

Vyhláška č. 235/2022 Sb., o pěstování a zpracování rostlin konopí pro léčebné použití.

Částka 111

Zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 112

Zákon č. 243/2022 Sb., o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí.

Zákon č. 244/2022 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí.

Částka 113

Zákon č. 246/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 247/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 248/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 122

Vyhláška č. 265/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 267/2022 Sb., o vyhlášení dne, kdy dojde k zápisu údajů o vymezení chráněných ložiskových území do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí.

Částka 126

Zákon č. 273/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 134

Zákon č. 287/2022 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. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 138

Vyhláška č. 295/2022 Sb., o stanovení ochranných pásem přírodních léčivých zdrojů minerální vody lázeňského místa Janské Lázně a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka 139

Nářízení vlády č. 300/2022 Sb., o stanovení hodnot vnitřního výnosového procenta investic pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů.

Částka 140

Vyhláška č. 305/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 238/2011 Sb., o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištech venkovních hracích ploch, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 146

Vyhláška č. 316/2022 Sb., o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Blatná a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka 151

Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 326/2022 Sb., ze dne 11. října 2022 sp. zn. Pl. ÚS 27/21, ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Přišimasy č. 1/2019 ze dne 4. 12. 2019 o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace.

Sbírka mezinárodních smluv srpen – prosinec 2022**Částka 24**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 42/2022 Sb. m. s. o výpovědi Dohody o zřízení Spojeného ústavu jaderných výzkumů.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2022 Sb. m. s. o výpovědi Dohody mezi Ministerstvem zemědělství České republiky a Ministerstvem lesního hospodářství Běloruské republiky o spolupráci v oblasti lesního hospodářství.

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 August to November 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 65 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal **České právo životního prostředí** (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☛

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Vědecká témata“ 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 nespĺňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

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

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

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

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

4. Redakční rada

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

5. Závěrečné ustanovení

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

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

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





Česká delegace na 15. konferenci smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti, Montreal 2022

220e

2022.CZ

15th COP COP15
Montreal

Skupina evropských zástupců na 15. konferenci smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti, Montreal 2022



ISSN: 1213-5542

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

