

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 Rothröckl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

Prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner (Rakousko)

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

Fotografie na obálce:

Eva Rozkotová: Buckinghamský palác v Londýně.

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, ECF a C2C.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 67. čísla dne 01. 05. 2023.

Toto číslo bylo podpořeno dotací

Akademie věd ČR ev. č.: 34/RVS/EO/2023

ze dne 12. dubna 2023.

↩ OBSAH č. 1/2023 (67) ↪

ÚVODNÍK	7
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Král, klima, klimatický zákon a klimatické právo	7
VĚDECKÁ TÉMATA	13
<i>Eva Balounová, Tereza Snopková</i>	
Český klimatický zákon – nutnost nebo...?	13
<i>Jan Bačovský, Jakub Straka</i>	
Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu aneb světlé zítřky pro ochranu půdy a klimatu?	40
<i>Zdeněk Fiala, Pavel Vetešník</i>	
Několik metodických poznámek k pravomoci strážců přírody projednávat přestupky v příkazním řízení na místě	54
KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR	74
<i>Ondřej Vícha</i>	
Ústavní soud (nejen) k odpovědnosti státu za pochybení orgánů ochrany ovzduší či autorizovaného inspektora	74
KOMENTOVANÁ JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČR	95
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR o kasačních stížnostech ve věci první české klimatické litigace	95
KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SDEU A ESLP	103
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí v historickém centru zařazeném na Seznamu světového kulturního dědictví	103
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	111
<i>Zdeněk Fiala</i>	
Olomoucké právnické dny 2023	111

<i>Martina Franková</i>	
Klimatická žaloba – co dál?	114
RECENZE A ANOTACE	118
Recenze monografie Hany Müllerové a kol.: Klimatické právo	118
PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY	124
Sbírka zákonů leden – duben 2023	124
Sbírka mezinárodních smluv leden – duben 2023	126
INFORMACE O ČASOPISU	127
POKYNY PRO AUTORY	129
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	132

☞ **TABLE OF CONTENTS No. 1/2023 (67)** ☜

EDITORIAL	7
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
The King, climate, climate framework act and climate law	7
MAIN TOPICS	13
<i>Eva Balounová, Tereza Snopková</i>	
Czech Climate Change Act – a Necessity or?	13
<i>Jan Bačovský, Jakub Straka</i>	
Amendment to the Act on protection of agricultural land or brighter future for soil and climate protection?	40
<i>Zdeněk Fiala, Pavel Vetešník</i>	
Some methodological notes on the power of the guardians of nature to deal with offences in on-site proceedings	54
COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC	74
<i>Ondřej Vícha</i>	
The Constitutional Court (not only) on the responsibility of the state for the misconduct of air protection authorities or an authorized inspector	74
COMMENTARY ON CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT	95
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
The decision on the first Czech climate action was returned by the Supreme Administrative Court to the court of first instance for a new hearing (Judgment of Supreme Administrative Court from 20. 2. 2023, No. 9 As 116/2022-166)	95

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND ECHR	103
<i>Vojtěch Stejskal</i> Judgment C-575/21 WertInvest Hotelbetrieb v. Magistrat der Stadt Wien – Environmental Impact Assessment by the new urban development project	103
FROM THE SCIENTIFIC AND RESEARCH LIFE	111
<i>Zdeněk Fiala</i> Olomouc Law Days 2023	111
<i>Martina Franková</i> Meeting “Climate Lawsuits – What’s Next”	114
REVIEWED PUBLICATIONS ON ENVIRONMENTAL LAW	118
A review of a monograph “Climate law” by Hana Müllerová and Coll.	
NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW	124
List of the new Czech environmental legislation and international treaties (January – April 2023)	124
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	127
Basic information	
INFORMATION FOR AUTHORS	129
Manuscript requirements	
RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	132

◀ ÚVODNÍK ▶

KRÁL, KLIMA, KLIMATICKÝ ZÁKON A KLIMATICKÉ PRÁVO

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

právě držíte v ruce první číslo našeho časopisu za rok 2023. Již titulěk úvodníku naznačuje, čemu se především v tomto čísle věnujeme.

Asi by bylo ale třeba nejprve vysvětlit slovo „král“. V rámci výuky na Právnické fakultě Univerzity Karlovy zařazují každý rok v předmětu Environmentální politika přednášku na téma aktérů environmentální politiky. Rozlišuji přitom státní a nestátní aktéry. Mezi státní aktéry počítám mimo jiné také představitele moci výkonné včetně hlav států. Pravidelně rozebírám úlohu vybraných prezidentů, kancléřů či panovníků z pohledu jejich postojů k ochraně životního prostředí a změn klimatu.

Je jasné, že pokud jde např. o prezidenty USA, záleží obvykle na tom, kdo je zrovna pánem v Bílém domě, pokud je to prezident zvolený za demokraty, pak obvykle je k otázkám ochrany životního prostředí a změny klimatu pozitivně naladěný, vstřícný, tuto problematiku má ve svém programu a podporuje ji. Pokud je prezidentem zástupce republikánů, bývá to přesně naopak. Všichni asi máme ještě v živé paměti rozdílné postoje současného prezidenta Joe Bidena a jeho předchůdce Donalda Trumpa, pokud šlo o Pařížskou klimatickou dohodu. A co teprve jejich předchůdci Barack Obama a Bill Clinton (demokraté) a otec a syn Bushovi (republikáni).

Za vlády prezidenta Clintona byl jeho viceprezidentem Albert Gore. Asi jediný americký vrcholný politik (a také bývalý neúspěšný finalista boje o křeslo prezidenta v roce 2000), který se zabýval a zabývá i po odchodu z vrcholné politiky teorií a praxí ochrany životního prostředí a adaptací a mitigací ve vztahu ke změně klimatu. Jeho knihy (zejména *Země na misce vah*, 1992) a filmy (*Nepříjemná pravda*, 2006, oceněná Oscarem) svědčí o tom, že na danou problematiku je odborníkem. Navíc pořádá pravidelné klimatické školy, se kterými často zavítá i do Evropy. Společně s Mezivládním panelem pro změnu klimatu je držitelem Nobelovy ceny míru za rok 2007.

V přednáškách rozebírám i postoje našich polistopadových prezidentů k environmentálním a klimatickým otázkám. Postoje Václava Havla k životnímu prostředí a změně klimatu i poněkud odlišné názory jeho dvou nástupců v úřadu prezidenta jsou asi poměrně známé. Prezident Pavel je ve funkci zatím jen krátce.

Pravidelně jsem však na přednáškách věnoval pozornost i jednomu členovi panovníckého královského rodu, britskému princovi z Walesu Charlesovi (od září 2022 král Charles III.). Král Karel III., jak je nazýván v českém oficiálním překladu, se od mládí angažoval v ochraně přírody a životního prostředí a později k tomu přidal i své postoje k ochraně klimatu. Postupně se stal v očích veřejnosti jedním z nejvýznamnějších vrcholných politiků, kteří bojovali za životní prostředí a šli svým chováním ostatním příkladem. Založil tzv. Prince's Charities, uskupení dvacítky nadací a neziskových organizací působící v řadě oblastí, jako je například odpovědné a ekologicky šetrné podnikání, vzdělávání, zdravotnictví nebo životní prostředí.

V roce 2010 vydal svoje ekologické životní dílo, knihu *Harmony: A New Way of Looking at Our World*, publikováno v *AG Carrick Ltd., Great Britain in 2010 by Blue Door, an imprint of Harper Collins Publishers*. V roce 2018 knihu v českém překladu Víta Mlejníka vydalo VUT – Vysoké učení technické v Brně a Books & Pipes Publishing pod názvem *Harmonie. Nový pohled na náš svět*. V knize král Karel III. poprvé uceleně představil základní filosofii, která stojí za jeho letitým zájmem o životní prostředí, přírodu, urbanismus, architekturu, zdraví či zemědělství. Čtenáři předkládá v Harmonii poprvé ucelený souhrn svých hlubokých úvah o Zemi a její budoucnosti. V úvodu první kapitoly je tento odstavec: „*Toto je výzva k revoluci. Planeta Země je ohrožená. S tím, co všechno po ní chceme, si už nedokáže poradit. Ztrácí svoji rovnováhu a můžeme za to my, lidé.*“ Král Karel III. ve své knize ukazuje, jak lidstvo zapomnělo na svou starodávnou rovnováhu s přírodou a jak by její znovuzrození mohlo vyřešit nejničivější ekologické problémy naší planety. Dokládá, jak jsme v moderní době přestali brát v úvahu modely z přírodního světa, které přitom určovaly rytmus lidského života celá staletí. Za tuto ztrátu platíme velmi drazo – nespočtem zdravotních a ekologických problémů, hlavně v podobě klimatických změn, které ničí Zemi. Král však nabízí i řešení, a nejen v rovině plánů, jak přistupovat ke klimatické změně, ale nabízí i praktická opatření. Vychází tak i ze svých vlastních zkušeností, například z oblasti zemědělství, ochrany biodiverzity či udržitelného života v lidských sídlech.¹ V závěru knihy píše „*Jistě se najdou i nedůvěřiví kritici, kteří si nad podobně utopickými návrhy jen pohrdavě odfrknou. Jestliže však takovou vizi zavrhnou, je jejich povinností přijít s něčím lepším.*“

Král Karel III. v minulosti ještě jako princ z Walesu navštívil pětkrát Českou republiku, poprvé v roce 1991, tehdy zavítal mimo jiné též na zámek Jezeří, kde se seznámil s problematikou těžby uhlí a jeho dopadu na krajinu a obyvatelstvo. V roce 1992 spoluzaložil s Václavem Havlem Pražský památkový fond, ze kterého

¹ Na knize, která má v českém překladu 330 stran, spolupracovali i jeho poradci v oblasti ekologie a udržitelného rozvoje Tony Juniper a Ian Skelly.

byly mimo jiné financovány opravy pražských barokních zahrad (do Prahy se pak vrátil ještě např. v r. 1994). V roce 2000 v Ostré nad Labem zasadil několik stromů (anglický dub a českou lípu) jako symbol česko-anglického přátelství. V roce 2010 zavítal do obce Hostětín na Uherskohradištsku, kde si prohlédl řadu ekologicky orientovaných projektů.² Na obálce tohoto čísla našeho časopisu připomínáme Jeho Veličenstvo krále Karla III. fotografií tradičního sídla britských panovníků, Buckinghamský palác v Londýně.

A nyní k obsahu aktuálního čísla našeho časopisu, č. 1/2023 (67). Podstatnou částí se zabýváme právními aspekty ochrany klimatu.

První českou klimatickou žalobu podala v dubnu 2021 skupina žalobců jako žalobu na nezákonný zásah podle § 82 soudního řádu správního proti čtyřem ministerstvům (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) a vládě ČR. Přípravu žaloby koordinoval spolek Klimatická žaloba, založený v r. 2019 s cílem účelem usilovat o vyšší ochranu klimatu v Česku.³ Dalšími žalobci byli čtyři jednotlivci, Jihomoravská pobočka České společnosti ornitologické a obec Svatý Jan pod Skalou. Žalobou se žalobci domáhali ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaných v podobě dlouhodobé exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu, která podle nich prostupuje celkovým přístupem státu k oblastem klimatické mitigace i adaptace. Dne 15. června 2022 rozhodl Městský soud v Praze o žalobě, a to tak, že v části mitigace jí vyhověl, v části adaptace zamítl a v části, která směřovala proti vládě, odmítl.⁴ Analýzu tohoto rozhodnutí jsme přinesli již v čísle 2/2022 (64) našeho časopisu⁵. Jak víme, proti rozhodnutí Městského soudu byly podány kasační stížnosti jak žalobci, tak žalovanými. Dne 20. 2. 2023 vydal Nejvyšší správní soud rozhodnutí č.j. 9 As 116/2022 – 166, kterým některé části rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Více než polovina členských států EU zahrnula do svého právního řádu rámcový klimatický zákon. Podobně přistoupily k řešení změny klimatu také některé mimoevropské státy, mimo jiné Nový Zéland nebo Mexiko. Článek Evy Balounové a Terezy Snopkové si klade za cíl odpovědět na otázku, zda a proč by měl podobný rámcový zákon vzniknout v České republice a jak toto téma navazuje na historické i aktuální snahy vládních představitelů ČR. Z toho důvodu je věnována pozornost tomu, jaký typ právního předpisu lze za rámcový klimatický zákon považovat, jaký je jeho standardní obsah v jiných zemích a také, jak základní

² <https://hostetin.veronica.cz/node/1346>

³ Viz prezentaci spolku na webu <https://www.klimazaloba.cz/>.

⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248.

⁵ Blíže MÜLLEROVÁ, H. První česká klimatická litigace: Prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí. České právo životního prostředí 2/2022 (64), s. 12–28.

prvky takových zákonů reflektují mezinárodní a evropské závazky států v oblasti klimatu. Vedle toho jsou zohledněny požadavky na zákonodárce, které vyplývají z tzv. klimatických litigací. Závěrem autorky shrnují důvody podporující přijetí takového zákona.

V první české klimatické žalobě žalobci (žalobou proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaných) požadovali, aby Česká republika přijala nezbytná a přiměřená opatření k mitigaci (a adaptaci) změny klimatu v souladu s jejími závazky plynoucími z mezinárodního práva a ochrany základních práv a svobod. Městský soud v Praze rozhodl, že celounijní evropský cíl snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 lze považovat i za individuální cíl pro Českou republiku, jelikož tento cíl zatím nebyl převeden do podoby konkrétních národních cílů.⁶ Nicméně s touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Z hlediska návaznosti mezi klimatickou žalobou a rámcovým klimatickým zákonem je podstatné zejména to, že podle Nejvyššího správního soudu rozhodnutí prvoinstančního soudu neprokázalo, že existuje právní úprava, která by jasným způsobem vymezila právní povinnost státu dosáhnout konkrétního cíle snížení emisí. Z toho důvodu nelze hovořit o tom, že by namítaná nečinnost státu byla nezákonná, protože prakticky nemá být s čím v rozporu. Nezákonnost je přitom jednou ze základních podmínek, které musí být v žalobě na nezákonný zásah naplněny. Nejvyšší správní soud tedy naznačuje, že rámcový klimatický zákon by mohl být oním předpisem, který vytvoří základní platformu pro posouzení (ne)dostatečnosti aktivity státu.⁷

Význam zemědělské půdy pro mitigaci změn klimatu a adaptaci na tyto změny podtrhují ve svém článku Jan Bačovský a Jakub Straka, a to se zaměřením na připravované legislativní změny zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu již třicet let chrání rozsah a kvalitu zemědělské půdy, a i když byl standard ochrany v průběhu času navyšován, nic z toho nezabránilo znatelným úbytkům zemědělské půdy v České republice. Současně platná právní úprava navíc poněkud opomíjí ochranu mimo-produkčních funkcí zemědělské půdy včetně klimatické funkce, ačkoliv tyto hrají zásadní úlohu ve stabilitě ekosystému zemědělské půdy a koncepční dokumenty na národní i nadnárodní úrovni vyžadují přijetí odpovídajících opatření. Připravená změna zákona č. 334/1992 Sb. má za cíl popsanou situaci napravit. Autoři příspěvku zvolili čtyři klíčové změny, které novela vnáší do českého právního řádu.

Z trochu jiného soudku je příspěvek Zdeňka Fialy a Pavla Vetešníka, týkající se pravomocí strážců přírody projednávat přestupky v příkazním řízení na místě. Využitelný však může být i v podmínkách ostatních veřejných stráží v oblasti prá-

⁶ Viz rozhodnutí Městského soudu v Praze zde dne 15. 6. 2022, č.j. 14A 101/2021 – 248.

⁷ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022 – 166.

va životního prostředí. Autoři přitom využili své zkušenosti z „policejní“ praxe. Článek je sice určen dle autorů především strážcům, ale věřím, že zaujme i ostatní čtenáře.

Z dalších příspěvků našeho nového čísla si dovolím upozornit třeba na recenzi knihy Klimatické právo, vskutku průkopnické dílo z hlediska našeho oboru. Věřím, že zajímavé čtení naleznete i v dalších pravidelných rubrikách, tentokrát zejména pokud jde o novinky ze soudní judikatury různých soudů.

Přeji nám všem pevné zdraví, mírné klima a šťastný rok 2023.

Vojtěch Stejskal

EDITORIAL

Summary

Dear readers,

you are opening the 67th issue of our magazine (1/2023). The main topics of this issue are:

On 15 June 2022, the Municipal Court in Prague ruled on the first climate-related lawsuit in the Czech Republic, granting the mitigation part, rejecting the adaptation part and dismissing the part against the government. The 60-page decision of the court says a lot about the (dismal) state of Czech climate policy and law, thanks to the passages devoted to the lawsuit, the statements of the defendant ministries and the court's own thorough assessment. As we know, appeals were filed against the decision of the Municipal Court. On 20 February 2023, the Supreme Administrative Court issued Decision No. 9 As 116/2022 – 166, by which it returned the case to the Municipal Court in Prague for further proceedings.

More than half of the EU Member States have already incorporated a National Climate Change Act (CCA) into their legal system. Some non-European countries, including New Zealand and Mexico, have taken a similar approach to tackling climate change. Article (by Eva Balounová and Tereza Snopková), therefore, aims to answer the question of whether and why a similar framework climate law should be adopted in the Czech Republic and how it relates to the historical and current efforts of the Czech government. Hence, attention is paid

to what type of legislation can be considered a national framework climate law, what is its standard content in other countries, and how the basic elements of such laws reflect the international and European commitments of states in the field of climate change mitigation and adaptation. In addition to that, the requirements for legislators arising from climate litigation are considered. Finally, the reasons supporting the adoption of such an act are summarised.

Jan Bačovský and Jakub Straka underline the importance of agricultural land for climate change mitigation and adaptation in their article, focusing on the upcoming legislative changes to the Agricultural Land Fund Protection Act.

Act No. 334/1992 Coll., on the protection of the agricultural land fund, has protected the extent and quality of agricultural land for thirty years, and although the standard of protection has been increased over time, none of this has prevented a noticeable loss of agricultural land in the Czech Republic. Moreover, the current legislation somewhat neglects the protection of the non-productive functions of agricultural land, including the climatic function, although these play a crucial role in the stability of the agricultural land ecosystem and conceptual documents at national and supranational level require the adoption of appropriate measures. The forthcoming amendment to Act No 334/1992 Coll. aims to remedy this situation. The authors of the paper have selected four key changes that the amendment introduces into the Czech legal system.

The paper by Zdeněk Fiala and Pavel Vetešník focuses on the issue of the powers of nature guards to deal with offences in on-the-spot proceedings. However, it may also be useful in the context of other public guards in the field of environmental law. The authors used their experience from the “police” practice.

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

Vojtěch Stejskal

Editor-in-Chief of the journal



◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**ČESKÝ KLIMATICKÝ ZÁKON – NUTNOST NEBO...?***JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.**JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.¹***1. Úvod**

Pařížská dohoda přinesla konkrétní dlouhodobé cíle udržet nárůst globální teploty výrazně pod 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, resp. k 1,5 °C. Poskytla tedy normativní základ – konkrétní parametry, které lze přenést do národních právních úprav. Stala se tak důležitým podkladem pro širší přijímání rámcové klimatické legislativy. Usnadnila také politické prosazení takových zákonů.² Rámcové zákony k ochraně klimatu se v současné době objevují po celém světě.

V následujícím příspěvku se zabýváme tím, co si vůbec lze pod pojmem rámcový klimatický zákon představit (2. kapitola příspěvku). Důležitou otázkou je samozřejmě samotný cíl národních klimatických zákonů, resp. důvod pro jejich přijímání. S touto otázkou je třeba se vypořádat o to spíše v podmínkách Evropské unie (EU), kde unijní právo stanoví v některých případech přímo závazné povinnosti pro členské státy (ty shrnujeme v podkapitole 4.3).

V Evropě je přijímání rámcových klimatických zákonů na vzestupu, proto se na základě srovnání přístupů různých zemí zabýváme tím, jaká je standardní obsahová náplň rámcového klimatického zákona a jaké nástroje by měl zahrnovat. V podkapitole 3.1 uvádíme souhrnnou tabulku a podrobněji se věnujeme právní úpravě ve Finsku, Francii, Německu, Portugalsku, Španělsku a Slovensku; v podkapitole 3.2 shrnujeme základní prvky klimatických zákonů.

V kapitole 4 se zabýváme vývojem v České republice, pokud jde o rámování změny klimatu zvláštním zákonem. Česká republika zatím rámcový klimatický zákon nemá a jeho potřeba se aktuálně neobjevuje ani ve vládních cílech.³

¹ Tento článek vznikl jako součást řešení projektu *Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeuruntur udělené Akademií věd ČR*.

² Nash, L. S., Torney, D., Matti, S., *Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences*, *Climate Policy*, 2021, 21 (9), s. 1112–1113.

³ Programové prohlášení vlády České republiky, Leden 2022, Praha. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

Nicméně možnosti jeho přijetí se věnuje odborná veřejnost a nově se objevuje také jako téma v politických kruzích.⁴

Obecně platí, že každá země již řešila změnu klimatu na vládní úrovni, ať již formou strategických dokumentů, tak formou závazných právních předpisů. Vzhledem k tomu, že strategie nejsou závazné a jejich naplnění je závislé na konkrétní realizaci dílčích opatření, je legislativní uchopení problému změny klimatu nezbytností. Řešení změny klimatu v právu musí reflektovat to, že problém zasahuje do řady sektorových oblastí. Dílčí opatření jsou tak typicky členěna podle jednotlivých resortů. Rámcový klimatický zákon by měl pomoci tento resortismus překonat. Měl by poskytnout jasný závazný rámec pro organizaci vnitrostátních opatření napříč politickým spektrem směřující k dosažení konkrétních cílů v ochraně klimatu. Důležitým přínosem je také vytvoření stabilního právního prostředí (oproti vládním strategiím) a tím také zajištění právní jistoty a předvídatelnosti práva pro všechny dotčené subjekty. K některým těmto aspektům se již vyjádřily i soudy (viz. podkapitola 4.2).

2. Rámcový klimatický zákon – pojem

Právní předpisy států světa věnující se změně klimatu se značně liší. Některé pouze transponují dílčí povinnosti vycházející z mezinárodního (unijního) práva, jiné jsou obsáhlejší, regulují emise napříč odvětvími, stanoví cíle, zásady, institucionální zajištění, případně odborný poradní orgán, upravují plánování v oblasti klimatu a monitorování pokroku. Některé státy mají rámcový klimatický zákon jako zastřešující (obecnější) normu a podrobnější realizační ustanovení jsou obsažena v jiných zákonech (viz. Německo), některé rámcové klimatické zákony jsou podrobnější a obsahují i konkrétní opatření (př. Španělsko, Portugalsko). V některých státech byly do klimatického zákona promítnuty návrhy občanského klimatického shromáždění (Francie), jinde bylo takové občanské klimatické shromáždění klimatickým zákonem zřízeno (Dánsko). V rámci uvedených možných přístupů k obsahu rámcových zákonů nelze zcela generalizovat. I v těchto odlišných přístupech se totiž liší míra podrobnosti do jaké jednotlivé (klimatické) zákony upravují konkrétní odvětví.

Nicméně obecně platí, že právě rámcové – zastřešující předpisy (různé míry podrobnosti, jak je naznačeno výše) jsou označovány jako rámcové klimatické zá-

⁴ Poslankyně Kocmanová uspořádala na téma českého klimatického zákona v únoru 2023 workshop pro odbornou veřejnost a představitele veřejné správy. K tomu viz např. Klimatický zákon není nic, co by mohlo být rychle „sfouknuté“, říká poslankyně Kocmanová [online]. Praha: Irozhlas.cz, 28. února 2023, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/priroda/klimaticky-zakon-poslankyne-kocmanova-snemova_2302280010_elev. Odborné setkání prozatím – ke dni zpracování tohoto článku – nemá konkrétní navazující legislativní návrh.

kony (angl. Climate Change Acts, CCAs, nebo Climate Framework Laws). Někdy také bývají označovány jako vlajkové zákony nebo strategické rámcové zákony.⁵

Rámcový klimatický zákon lze tedy definovat jako komplexní a jednotný základ pro klimatickou politiku, rámcový právní předpis přijatý parlamentem, který stanoví obecné zásady a povinnosti pro tvorbu politiky v oblasti změny klimatu na úrovni státu s výslovným cílem snížit emise skleníkových plynů v příslušných odvětvích prostřednictvím konkrétních opatření, která mají být provedena později.⁶ K charakteristice rámcového klimatického zákona patří to, že se zabývá vícero aspekty nebo oblastmi mitigace či adaptace změny klimatu komplexním zastřešujícím způsobem.⁷

Z hlediska legislativní techniky je třeba vzít v úvahu, že rámcový klimatický zákon nefunguje vždy jako klasické právní předpisy, v nichž jsou upravena práva a povinnosti jednotlivých osob. Z povahy věci jde v případě takového zákona primárně o stanovení (klimatických) cílů závaznou formou a tím stanovení zvláštní povinnosti státu aktivně konat, konkrétních subjektů (orgánů státu) zodpovědných za naplňování cílů, případně procesu stanovování dílčích cílů včetně jejich kontroly a přezkumu. Rámcový klimatický zákon v tomto směru slouží jako významný komunikační kanál státu vůči veřejnosti.

Přijímání klimatických zákonů je dle odborníků ovlivněno děním v jiných zemích. Jedním z důvodů přijetí takového zákona bývá existující trend nárůstu počtu rámcových klimatických zákonů přijatých v jiných zemích.⁸

Jedním z prvních rámcových klimatických zákonů byl britský klimatický zákon (UK Climate Change Act), který inspiroval mnohé další předpisy. Britský klimatický zákon přinesl dlouhodobý cíl snížení emisí (o nejméně 80 % do roku 2050 oproti roku 1990 ve své době, nyní již novelizováno),⁹ pověření vládě stanovit každých pět let právně závazný uhlíkový rozpočet a ustavení nezávislé komise pro změnu klimatu. Ta vydává doporučení vládě a zpravuje parlament o pokroku v provádění. Torney uvádí, že úspěch přijetí britského klimatického zákona stál

⁵ Huang, J. Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action, *Pace Environmental Law Review*, 2021, 38 (2), s. 288.

⁶ Nash, L. S., Torney, D., Matti, S., *Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences*, *Climate Policy*, 2021, 21 (9), s. 1112–1113.

⁷ Nachmany, M. a kol., *The 2015 Global Climate Legislation Study*, London, 2015. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Global_climate_legislation_study_20151.pdf via Huang, J. Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action, *Pace Environmental Law Review*, 2021, 38 (2), s. 289.

⁸ Torney, D. Climate laws in small European states: symbolic legislation and limits of diffusion in Ireland and Finland, *Environmental Politics*, 2019, 28 (6), 1126.

⁹ Aktuální cíle jsou 78 % snížení emisí do roku 2035 oproti roku 1990 a tzv. net-zero do roku 2050.

na nezvykle příznivé konstelaci a podpůrných událostech včetně soutěže mezi politickými stranami o „zelenější přístup.“¹⁰

Nutno však dodat, že ačkoliv se státy vzájemně inspirují v přijímání klimatických zákonů, které stanovují dlouhodobé závazky, v mnoha případech je vlivem politické konstelace a zájmových skupin schválena méně přísná legislativa spíše symbolické povahy. Ze studie, která zkoumala přijetí klimatických zákonů v Irsku a Finsku vyplývá, že ačkoliv se tyto dva státy inspirovaly britským klimatickým zákonem, nejambicióznější ustanovení nebyla přejata (např. stanovení pětiletého uhlíkového rozpočtu).¹¹

3. Podoba rámcových klimatických zákonů

3.1 Klimatické zákony v zemích světa včetně EU

Národní klimatické zákony jsou přijímány jak v zemích mimo Evropskou unii, tak v jednotlivých členských státech EU. Jak už bylo uvedeno, prvním evropským státem, který takový zákon přijal, byla již v roce 2008 Velká Británie, následovaná Rakouskem (2011) a Islandem (2012). Nejnověji v letech 2021 a 2022 klimatický zákon přijalo Španělsko, Portugalsko a Řecko. Klimatický zákon se nyní připravuje také na Slovensku. Kromě členských zemí EU má v Evropě takový zákon kromě Islandu a Velké Británie i Norsko a Švýcarsko. Z mimoevropských zemí patří mezi nejznámější klimatické zákony novozélandský zákon o reakci na změnu klimatu (Climate Change Response Act 2002) již z roku 2002 nebo mexický obecný zákon o změně klimatu (Ley general de cambio climático) z roku 2012. Většina těchto „prvních“ zákonů byla již několikrát významně novelizována, hovoříme tedy již o druhé generaci klimatických zákonů.¹²

S ohledem na obdobné právní prostředí, metody regulace a tedy možné inspirativní využití pro Českou republiku se následující komparace zaměřuje na členské státy Evropské unie.

¹⁰ Torney, D. Climate laws in small European states: symbolic legislation and limits of diffusion in Ireland and Finland, *Environmental Politics*, Environmental Politics, 2019, 28 (6), s. 2019.

¹¹ Ibid.

¹² Např. Muinzer, T., L. Conceptualising and Formulating National Climate Change Acts. In: *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Thomas L Muinzer (ed), Hart Publishing 2020, s. 237.

Tabulka č. 1¹³

Přehled rámcových klimatických zákonů v členských státech EU				
Stát	Název zákona	Rok vydání (aktualizace)	Klimatické cíle (oproti roku 1990, pokud není uvedeno jinak)	Expertní orgán, příp. účast veřejnosti
Belgie	Není (byly snahy v roce 2019)			
Bulharsko	Zákon o ochraně klimatu ¹⁴	2014	Provádí legislativu EU	Pouze poradní Národní expertní rada pro změnu klimatu, jinak ministerstvo ŽP a vody
Dánsko	Klimatický zákon ¹⁵	2020, nov. 2021	Klimatická neutralita do 2050, cíl 70 % snížení emisí do 2030, prozatímní cíl pro 2025 (50–54 %)	Rada pro změnu klimatu
Estonsko	Není			
Finsko	Klimatický zákon ¹⁶	2015, nov. 2022	Klimatická neutralita do 2035, cíle snížení emisí pro 2030, 2040 a 2050	Klimatický panel, Klimatická rada Sámů
Francie	Několik klimatických zákonů	2015, 2019, 2021	Klimatická neutralita do 2050, cíl 40 % snížení emisí do 2030	Klimatická rada
Chorvatsko	Zákon o ochraně klimatu a ozonové vrstvy Země ¹⁷	2019	Provádí legislativu EU	
Irsko	Zákon o opatřeních v oblasti klimatu a nízkouhlíkovém rozvoji ¹⁸	2015, nov. 2021	Klimatická neutralita do 2050, cíl snížení emisí do 2030 o 51 % (oproti roku 2018)	Poradní rada
Itálie	Není, jsou snahy ze strany nestátních organizací			

¹³ Vlastní zpracování autorek.

¹⁴ Climate Change Mitigation Act, zákon č. 22/11.3.2014; anglický překlad dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/bulgaria/laws/climate-change-mitigation-act>.

¹⁵ Climate Act, zákon č. 965/2020 z 26. června 2020; v anglickém překladu dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/denmark/laws/the-climate-act>.

¹⁶ Climate Act, zákon č. 609/2015 novelizován zákonem č. 423/2022; originální znění a anglický překlad dostupné z: <https://climate-laws.org/geographies/finland/laws/climate-change-act-609-2015>.

¹⁷ Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja, zákon č. 127/19, v originálním znění zde: <https://www.zakon.hr/z/2435/Zakon-o-klimatskim-promjenama-i-za%C5%A1titi-ozonskog-sloja>.

¹⁸ Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, zákon č. 46/2015; dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/ireland/laws/climate-action-and-low-carbon-development-act>.

Kypr	Není			
Litva	Není			
Lotyšsko	Není, v roce 2021 byl představen návrh, který nicméně jen provádí legislativu EU			
Lucembursko	Klimatický zákon ¹⁹	2020	Klimatická neutralita do 2050 a prozatímní cíl pro 2030	Počítá se s vědeckým poradním orgánem a platformou pro provádění
Maďarsko	Zákon o ochraně klimatu ²⁰	2020	Klimatická neutralita do 2050 a další cíle (včetně 40 % snížení emisí do roku 2030)	
Malta	Zákon o opatřeních v oblasti klimatu ²¹	2015, nov. 2020		Rada pro klimatická opatření
Německo	Klimatický zákon (Bundesklimatechutzgesetz – KSG) ²² Další sektorové zákony	2019, nov. 2021	Klimatická neutralita do 2045, cíle pro snížení emisí o 65 % do 2030 a o 88 % do 2040	Odborná rada pro otázky klimatu
Nizozemsko	Klimatický zákon ²³	2019	Cíl 95 % snížení emisí do 2050, 49 % do roku 2030, klimatická neutralita pro výrobu elektřiny	
Polsko	Není			
Portugalsko	Rámcový klimatický zákon ²⁴	2021	Klimatická neutralita do 2050, cíle snížení emisí do 2030 o 55 %, do 2040 o 65–75 %, do 2050 o 90 % (oproti roku 2005); cíle pro spalovací motory	Rada pro klimatická opatření

¹⁹ Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, dostupný z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/15/a994/jo>.

²⁰ Zákon 2020. évi XLIV. Törvény a klímavédelemről z 10. června 2020, v originálním znění dostupný z: <https://www.climate-laws.org/geographies/hungary/laws/law-on-climate-protection>.

²¹ Climate Action Act, zákon č. 27/2015 ze dne 7. července 2015; dostupný z: <https://legislation.mt/eli/cap/543/eng/pdf>.

²² Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), zákon z 12. prosince 2019, ve znění zákona z 18. srpna 2021; dostupný v originálním znění na <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

²³ Klimaatwet, zákon č. 253/2019 ze dne 2. července 2019, v originálním znění dostupný z: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>

²⁴ Lei de Bases do Clima, zákon č. 98/2021 ze dne 31. prosince 2021, v originálním znění dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/portugal/laws/framework-climate-law-no-98-2021>.

Rakousko	Zákon o ochraně klimatu (Klimaschutzgesetz) ²⁵	2011, nov. 2013, 2015, 2017	Provádí cíle sdílení úsilí (EU)	Národní komise pro ochranu klimatu (zástupci zemí, ministerstev, odborů, průmyslu a zemědělců)
Rumunsko	Není			
Řecko	Klimatický zákon o přechodu na klimatickou neutralitu a o adaptaci na změnu klimatu ²⁶	2022	Klimatická neutralita do 2050, prozatímní cíle pro 2030 (55 %) a 2040 (80 %); dílčí cíle pro elektromobily, solární panely, atp.	Národní vědecká komise pro změnu klimatu
Slovensko	V přípravě			
Slovinsko	Není			
Španělsko	Zákon o změně klimatu a energetické tranzici ²⁷	2021	Klimatická neutralita do 2050, cíl pro snížení emisí o 23 % do 2030 (bez LULUCF), ²⁸ cíle pro energetickou účinnost a obnovitelné zdroje energie (OZE)	Odborná komise, účast veřejnosti, včetně důrazu na vzdělávání
Švédsko	Klimatický zákon ²⁹	2017	Klimatická neutralita do 2045, sektorové cíle pro 2030 a 2040	Klimatická rada

Následující text představuje podrobněji rámcové klimatické zákony ve vybraných zemích, konkrétně Finsku, Francii, Německu, Portugalsku, Španělsku a jeho návrh na Slovensku.³⁰

²⁵ Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), konsolidovaná verze z 6. dubna 2023; dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007500>.

²⁶ Zákon č. 4936/2022 ze 27. května 2022, v originálním znění dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/greece/laws/national-climate-law-4936-2022-on-the-transition-to-climate-neutrality-and-adaptation-to-climate-change>.

²⁷ Ley de cambio climático y transición energética, zákon č. 7/2021 ze dne 20. května, v originálním znění dostupný z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447.

²⁸ Jedná se o odvětví využívání půdy, lesnictví a zemědělství.

²⁹ Klimatlag, zákon č. 720/2017 ze dne 22. června 2017; v originálním znění dostupný z: <https://climate-laws.org/geographies/sweden/laws/climate-act-2017-720>.

³⁰ O rámcových klimatických zákonech v dalších zemích (UK, Mexiko, Nový Zéland, Dánsko, Irsko, Švédsko a Nizozemsko) pojednává např. kniha National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation, Thomas L. Muinzer (ed), Hart Publishing 2020.

Finsko

Finsko přijalo klimatický zákon v roce 2015, v roce 2022 byl podstatně novelizován. Kromě toho má Finsko další zákony věnující se oblasti klimatu, např. zákon o ukončení využívání uhlí pro výrobu energie. Finský klimatický zákon obsahuje cíle v článku 2: konkrétně dosažení klimatické neutrality do roku 2035 a snížení antropogenních emisí skleníkových plynů o nejméně 60 % do roku 2030, nejméně 80 % do roku 2040 a nejméně 90 % až 95 % do roku 2050 (oproti roku 1990). Zákon se také věnuje klimatickému plánování od dlouhodobých plánů po střednědobé, včetně adaptačního plánu a plánu pro sektor využívání půdy a lesnictví. Vláda předkládá parlamentu informace o provádění plánů v každoroční klimatické zprávě. Ministerstvo pro životní prostředí klíčové informace zprostředkovává veřejnosti. Povinnosti jednotlivých ministerstev jsou konkretizovány. V procesu plánování má být zapojena veřejnost. Zákon se také věnuje právům domorodých obyvatel Sámu a ustavuje Klimatický panel, který slouží jako nezávislý a odborný orgán, a Klimatickou radu Sámu.

Francie

Ve Francii byl již v roce 2015 schválen zákon o energetické tranzici, který stanovuje cíle v oblasti snižování emisí nebo uhlíkovou daň. V roce 2019 byl přijat rámcový zákon o energetice a klimatu,³¹ který zejména upravil institucionální zajištění, stanovil cíl klimatické neutrality do roku 2050, ustavil nezávislou odbornou Klimatickou radu (*Haut Conseil pour le climat*) a novelizoval uhlíkové rozpočty, aby odpovídaly cíli pro rok 2050. Zákon z roku 2019 také upravuje uzavírání uhelných elektráren, zlepšuje podmínky pro OZE a energetickou účinnost budov. Poté byl ve Francii v roce 2021 přijat druhý klimatický zákon, který měl za cíl provést návrhy občanského klimatického shromáždění.³² Tento druhý zákon, zákon o boji se změnou klimatu a odolnosti z roku 2021,³³ obsahuje řadu ustanovení

³¹ LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, v originálním znění dostupný z: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039355955/>.

³² Ovšem odborníci uvádějí, že vláda návrhy tzv. vyfiltrovala. Viz CAN Europe, Climate Laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality [online]. Květen 2022, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/climate-laws-briefing-eng.pdf>.

³³ Jedná se o zákon Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique. et renforcement de la résilience face à ses effets, v originálním znění dostupné z: <https://storage.googleapis.com/cclow-staging/xhjpgq250gm01u35jyz6hq0pb6e6?GoogleAccessId=laws-and-pathways-staging%40soy-truth-247515.iam.gserviceaccount.com&Expires=1681375865&Signature=n9N9c79HzoFK3fpYBuCpcxGB5F27NorZ%2Bj218UEVO%2FPIcwRB1YAUPSVCL-sjMcor8OnUE7FvuCvdkofSPEjxI5Tc%2F2i1CXi%2FH2Fr0MXpTalqD99suw8pwDUmz7tZF-KrnjFYfAls8MhhbueTP83fActaPGA%2FNr9k6shKVhr9P%2Fe9a9mb6kJgJ0qSQrdahZO-444jYN2SJBu%2F2iNIJSa9E6KZidpGfRKv3JwAzSomhkvU%2FzZ4fqOfN3pb91JOah6RM%-2F1gOZEmM2o1tWiP6rH9hDCB%2FKIob%2Bj%2BUTJoqJCamqmd5j8t4MWvT6hv%2FZllmEtrBFqkvWE2DN0itXclsEqM0irwg%3D%3D&response-content-disposition=inline%3->

týkajících se spotřeby, práce, dopravy, budov, potravinové bezpečnosti, monitoringu a prosazování. Odborníci mu vytýkají nedostatečné zaměření na obchodní společnosti.³⁴ Zákon potvrzuje cíl klimatické neutrality do roku 2050 a cíl snížení emisí do roku 2030 o 40 %. Kromě toho zákon obsahuje velmi konkrétní ustanovení jako např. zákaz reklamy na vysoce znečišťující vozidla a fosilní paliva,³⁵ zavedení nízkoemisních zón, zákaz domácích letů, pokud existuje alternativní vlakové spojení kratší než 2 hod. 30 min., možnost pro regiony zavést silniční ekodaň, vegetariánské menu alespoň jednou týdně ve veřejném školním stravování, nebo zákaz pronajímání ubytování s vysokou energetickou náročností. Další ustanovení se týkají ekocidy nebo ochrany půdy.

Německo

Německo přijalo klimatický zákon (*Bundesklimaschutzgesetz, KSG*) v roce 2019 s cílem klimatické neutrality do roku 2050 a prozatímním cílem snížení emisí do roku 2030 o 55 % oproti roku 1990. V návaznosti na nález ústavního soudu ve věci Neubauer byl KSG novelizován v létě roku 2021. Novelizovaná verze stanoví cíl dosažení klimatické neutrality již do roku 2045 a prozatímní cíle pro roky 2030 a 2040 ve výši 65, resp. 88 %. Německý klimatický zákon nyní obsahuje konkrétní cíle pro snižování emisí pro jednotlivé roky a uhlíkové rozpočty. Podrobnější ustanovení vedoucí ke snižování emisí, týkající se např. ukončení využívání uhlí, jsou upraveny v dalších zákonech.

Struktura zákona

Část 1 obsahuje obecná ustanovení, zejména cíl zákona (§ 1) a definice (§ 2). Cílem zákona je ochrana před dopady globální změny klimatu, přičemž v potaz mají být vzaty ekologické, sociální a ekonomické dopady. Základem pro zákon jsou klimatické cíle Pařížské dohody. Část 2 stanovuje cíle a uhlíkové rozpočty. V § 3 jsou stanoveny národní klimatické cíle minimálního snížení emisí pro roky 2030 (65 %), 2040 (88 %) a 2045 (dosažení klimatické neutrality). Po roce 2050 má být dosaženo negativních emisí. Pokud budou nezbytné vyšší cíle, vláda má započít proces k jejich zvýšení. Snížení cílů není možné. Ustanovení § 3a) stanovuje cíle pro odvětví využívání půdy, lesnictví a zemědělství. Ustanovení § 4 se týká stanovení cílů pro odvětví energetiky, průmyslu, dopravy, budov, zemědělství a odpadů (konkrétně uvedeno v přílohách). Dále následují ustanovení o shro-

B+filename%3D%22f0409xd2208-1104.pdf%22%3B+filename%2A%3DUTF-8%27%-27f0409xd2208-1104.pdf&response-content-type=application%2Fpdf.

³⁴ CAN Europe, Climate Laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality [online]. Květen 2022, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/climate-laws-briefing-eng.pdf>.

³⁵ Shromáždění původně požadovalo širší zákaz reklamy na znečišťující výrobky a služby. Sankce nejsou uvedeny.

mažďování a zpracovávání údajů o emisích včetně správních deliktů. Ustanovení § 7 upravuje opatření, která budou následovat v případě překročení uhlíkových rozpočtů. Část 3 se týká plánování a kontroly provádění; § 9 specifikuje plánování klimatických opatření, včetně účasti veřejnosti, § 10 upravuje podávání zpráv vládou parlamentu. Část 4 ustavuje odbornou radu ke změně klimatu – nezávislá expertní rada je složena z pěti členů na pět let (z oborů klimatologie, ekonomie, ekologie, sociální záležitosti). Část pátá se týká orgánů veřejné správy, které mají jít příkladem.

Nejvýznamnějšími prvky KSG jsou i) program klimatických opatření, který přijímá vláda a specifikuje v něm opatření, která budou přijata ke snížení emisí v jednotlivých sektorech; a ii) provádění a monitorování pokroku, které je rovněž prováděno po jednotlivých sektorech a tím je zřejmá odpovědnost jednotlivých ministerstev za plnění cílů v jednotlivých odvětvích. Pokud sektor překračuje svůj uhlíkový rozpočet, vláda zakročí a odpovědné ministerstvo musí předložit bezprostřední program opatření ve lhůtě tří měsíců. Uhlíkové rozpočty jsou rozvrženy po sektorech pro jednotlivé roky (2020 až 2031) přímo v příloze zákona stejně tak jako cíle snížení emisí pro jednotlivé roky (2031 až 2040).

Kromě klimatického zákona Německo přijalo také další zákony, upravující např. podporu obnovitelných zdrojů energie, elektromobilitu, ukončení využívání uhlí, zakazující frakování, upravující používání technologií pro zachycování a ukládání uhlíku, či věnující se finančním nástrojům (zákon o energetickém a klimatickém fondu, úprava daní, apod.).

Portugalsko

V Portugalsku byl přijat rámcový klimatický zákon (*Lei de Bases de Clima*) drtivou parlamentní většinou v roce 2021.³⁶ Zákon s účinností od 1. ledna 2022 sjednotil stávající nástroje v oblasti změny klimatu (adaptační strategie, dlouhodobá strategie mitigace změny klimatu, národní energetický a klimatický plán, akční program pro adaptaci).³⁷ Zákon pokládá základy pro klimatickou politiku (čl. 1) a jeho hlavním cílem je dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Zákon sestává ze sedmi kapitol: obecné principy, práva a povinnosti v oblasti klimatu, řízení politiky v oblasti klimatu, nástroje plánování a hodnocení, hospodářské a finanční nástroje, nástroje odvětvové politiky a závěrečná a přechodná ustanovení. Konkrétně co se týče obecných principů (kapitola 1), článek 2 proklamuje klima-

³⁶ CAN Europe, Climate Laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality [online]. Květen 2022, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/climate-laws-briefing-eng.pdf>.

³⁷ Vice viz Neves, A. The new Portuguese Climate Framework Act (1/2022) [online]. 2022, [cit. 4. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/sources-of-law-in-the-european-union-member-states/portugal/4234-osf-1-2022-portogallo>.

tickou nouzi, článek 3 stanoví cíle klimatické politiky, článek 4 principy. Druhá kapitola zákona se věnuje právu na příznivé a vyrovnané klima, účasti veřejnosti, ale stanoví i povinnosti (každý je povinen přispívat ke zmírnění změny klimatu). Část třetí upravuje řízení politiky v oblasti klimatu, konkrétně ustavuje Radu pro klimatická opatření. Třetí kapitola upravuje také zahraniční politiku v oblasti klimatu. Čtvrtá část zákona se věnuje plánování a vyhodnocování, konkrétně je stanoven cíl klimatické neutrality do roku 2050 a cíle snížení emisí pro roky 2030 (alespoň o 55 %), 2040 (65 až 75 %) a 2050 (alespoň o 90 %) oproti roku 2005. Tyto cíle vláda přezkoumává a případně navyšuje a konkretizuje, také vypracovává uhlíkové rozpočty na pětiletá období. Dále následuje výčet vypracovávaných plánů v oblasti klimatu a jejich hodnocení. Obce vypracovávají obecní klimatické plány, které jsou schvalovány na regionální úrovni. Část pátá obsahuje ekonomické a finanční nástroje, včetně principů, rozpočtování, mandát pro vládu zavést klimatické daňové úlevy (IRS Verde) a uhlíkovou daň, a stanovuje určité povinnosti pro soukromý sektor a veřejný sektor v oblasti financí (brát v úvahu klimatická rizika a dopady, apod.). Kapitola VI se věnuje nástrojům pro jednotlivá odvětví (energetika – včetně konce využívání uhlí, doprava – včetně zákazu prodeje nových automobilů se spalovacími motory po roce 2035, oběhové hospodářství, atp.). Zákon také prohlašuje příznivé klima za dědictví lidstva a stát má usilovat o toto uznání na úrovni OSN. Ačkoliv zákon explicitně neodkazuje na nařízení o evropském právním rámci pro klima, odkazuje na relevantní závazky v oblasti unijního a mezinárodního práva, přičemž právě požadavky na zahraniční klimatickou politiku v oblasti uznání příznivého klima za dědictví lidstva, redefinici klimatického uprchlíka, či změnu mezinárodní trestněprávní úpravy, je unikátní.

Španělsko

Španělský zákon o změně klimatu a energetické tranzici (*Ley de cambio climático y transición energética*) z roku 2021 kromě cíle klimatické neutrality do roku 2050 a cíle pro snížení emisí do roku 2030 nejméně o 23 % oproti roku 1990 obsahuje i cíle v oblasti energetické účinnosti a OZE. Zákon se kromě plánování v oblasti klimatu věnuje také vzdělávání a výzkumu v oblasti klimatu, ustavuje expertní komisi pro změnu klimatu a energetickou tranzici a upravuje účast veřejnosti. V oblasti energetiky a dopravy jsou obsažena některá konkrétní ustanovení: podpora OZE (podíl na produkci elektřiny 74 % do roku 2030), zavedení nízkoemisních zón do roku 2023, zákaz nových projektů těžby fosilních paliv a zákaz obecně po roce 2042, utlumení dotací na tuto těžbu, zákaz prodeje nových aut se spalovacími motory po roce 2040, požadavek na klimatické plány společností. Kapitola V zákona se věnuje adaptaci, změna klimatu má být vzata v potaz při územním plánování (zejména co se týče vodního hospodářství a pobřežních ob-

lastí), ale i při zabezpečení potravinové bezpečnosti a zdraví či ochraně biologické rozmanitosti. Kapitola VI upravuje spravedlivou transformaci.

Slovensko

Rámcový klimatický zákon připravuje také Slovensko. Příprava rámcového klimatického zákona zde vychází z plánu legislativních prací vlády Slovenské republiky na rok 2022.³⁸ Přijetí zvláštního klimatického zákona je podle důvodové zprávy nutné z důvodu sladění národního legislativního rámce s požadavky Evropské unie a z důvodu dosažení klimatických cílů. Návrh z dílny slovenského Ministerstva životního prostředí byl na začátku roku 2023 v meziresortním připomínkovém řízení, v němž bylo uplatněno přes 750 připomínek.

Potřebu přijetí (silného) slovenského klimatického zákona zdůvodňují jeho podporovatelé tím, že současné zákony pokrývají pouze polovinu sektorů, ve kterých je nutné snížit emise. Klimatický zákon by měl určit jasnou cestu k dosažení uhlíkové neutrality nejpozději v roce 2050, a to ve všech oblastech. Rámcový zákon by měl zároveň být příležitostí, jak nastavit podmínky nezbytné transformace společnosti.³⁹ Podle Michaloviče a Figuli Slovensko komplexní klimatický zákon potřebuje. Přínosem takového zákona je mimo jiné právě možnost na úrovni rámcového předpisu formulovat základní principy a cíle, a překlenout či sjednotit tak roztříštěnost legislativy, která se přímo či nepřímo zaměřuje na řešení dílčích otázek spojených se změnou klimatu. Rámování změny klimatu všeobecným zákonem *lex generalis* by mohlo přinést pozitivní jev do právního řádu Slovenské republiky, jakož i jiných zemí, které takový zákon ještě nemají.⁴⁰

Michalovič a Figuli také zdůrazňují možnost takovým zákonem upravit obecnou generální povinnost každého člověka přijmout opatření v oblasti kli-

³⁸ Blíže viz Zákon o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (klimatický zákon), viz <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-29>. Návrh zákona navazuje na programové prohlášení vlády na období let 2021 – 2024. To se otázce ochrany klimatu věnuje na několika místech. V kapitole k ochraně životního prostředí se vláda SR výslovně hlásí k závazku Pařížské klimatické dohody a k Agendě 2030 (str. 96). Klimatický zákon je zmíněn na str. 97: „Na dosiahnutie uhlíkovej neutrality nákladovo efektívnym spôsobom vláda reviduje Nízkouhlíkovú stratégiu a Národný integrovaný energetický a klimatický plán, prijme zákon o zmene klímy a podporí decentralizáciu a dereguláciu energetiky.“ Programové prohlášení dostupné z: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/pvvsr_2020-2024.pdf.

³⁹ Viz web věnovaný podpoře klimatického zákona: Chceme silný klimatický zákon [online]. Bratislava: Silnyklimazakon.sk, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://silnyklimazakon.sk/>.

⁴⁰ Viz Michalovič, M. Figuli, I. Slovakia needs a comprehensive act on climate change. Bratislava: Conference paper – Conference: Milestones of Law in Central Europe. 2023. Dostupné: https://www.researchgate.net/publication/367654492_SLOVAKIA_NEEDS_A_COMPREHENSIVE_ACT_ON_CLIMATE_CHANGE, s. 101-102.

matu, ale také povinnost vlády chránit klima pro současné i budoucí generace.⁴¹ Dále poukazují na to, že zakotvení klimatických cílů a stanovení ochrany klimatu jako nadřazené priority může způsobit tzv. «climate mainstreaming», kdy všechna ostatní opatření a důležitá rozhodnutí ve státě budou nahlížena potřebou řešení změny klimatu.⁴² Zákonná úprava kromě toho přinese vyšší úroveň stability a kontinuity řešení problému změny klimatu a jasný signál navenek, že tento problém je vnímán se vší vážností.⁴³

Pokud jde o konkrétní obsah, slovenský návrh klimatického zákona⁴⁴ je uvozen preambulí a dále upravuje základní principy,⁴⁵ předmět a základní pojmy (mezi nimi např. klimatický systém, klimatické změny a změna klimatu, adaptace, zachycování aj.). Dále stanoví klimatické cíle. Dlouhodobým klimatickým cílem Slovenské republiky má být dosahnout klimatické neutrality do roku 2050 podle zvláštního předpisu.⁴⁶ Dlouhodobým klimatickým cílem Slovenské republiky se po dosažení klimatické neutrality má stát dosažení záporné bilance emisí skleníkových plynů nejpozději od 1. ledna 2055.⁴⁷ Prozatímním klimatickým cílem Slovenské republiky má být snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % oproti úrovni v roce 1990.⁴⁸ Další cíle se týkají sektorů, na které se vztahuje systém obchodování s emisními povolenkami, resp. sektorů mimo tento systém.⁴⁹ Navrhovaný § 5 upravuje sektorové klimatické cíle. V části třetí návrh zákona upravuje nástroje naplňování závazků v oblasti změny klimatu. Mezi ně zahrnuje nízkouhlíkovou strategii, adaptační strategii včetně akčního plánu, integrovaný národní energetický a klimatický plán, sektorový klimatický plán a související plány a strategie a plány na úrovni samospráv.⁵⁰ Odborně má řešení změny klimatu zaštitovat Rada pro klimatickou odpovědnost jako nezávislý odborný orgán. K jejímu fungování se v meziresortním připomínkovém řízení objevilo

⁴¹ V tomto řešení odkazují na maltský klimatický zákon. Tamtéž. Z naší komparace lze přirovnat k Portugalsku.

⁴² Tamtéž.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Přesný název je: Zákon o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (klimatický zákon), dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-29>.

⁴⁵ Koncept udržitelného rozvoje, zásada předběžné opatrnosti, zásada „znečišťovatel platí“, zásada energetické účinnosti, zásada významně nenarušovat, zásada integrace, zásady oběhového hospodářství.

⁴⁶ Viz § 3 odst. 1 návrhu zákona. S odkazem na čl. 2 nařízení o evropském právním rámci pro klima.

⁴⁷ Viz § 3 odst. 3 návrhu zákona.

⁴⁸ Viz § 4 odst. 1 návrhu zákona.

⁴⁹ Viz § 4 odst. 2 a 3 návrhu zákona.

⁵⁰ Krajům a obcím má být uložena povinnost přijmout strategii pro nízkouhlíkový rozvoj a pro adaptaci na změnu klimatu a dále zahrnout adaptační a mitigační opatření do územně plánovací dokumentace.

několik připomínek, např. k formě jejího vzniku, nebo k tomu, zda může dávat závazné stanovisko k sektorovým klimatickým plánům (tj. zavazovat vládu, resp. ministerstva).

Zvláštní pozornost návrh zákona věnuje soudnímu přezkumu.⁵¹ V tomto směru je navrhována změna soudního řádu správního (zákon č. 162/2015 Z. z.), kde má být doplněna zvláštní žaloba ve věcech dosahování klimatických cílů. Aktivně legitimovaným žalobcem má být zainteresovaná veřejnost, která by se mohla domáhat určení, že klimatický nástroj není v souladu s dosahováním klimatických cílů nebo odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy při jejich dosahování. Zavedení zvláštní žaloby ve správním soudnictví se po připomínkovém řízení jeví jako poměrně složitý legislativní (právní) problém. S navrženým řešením zásadně nesouhlasí slovenské Ministerstvo spravodlnosti.⁵² Podle něj je primárním účelem správního soudnictví přezkum zákonnosti rozhodnutí, opatření nebo jiných zásahů orgánů veřejné správy, případně nečinnosti orgánů veřejné správy, přičemž správní soud obecně neposuzuje účelnost, hospodárnost a vhodnost rozhodnutí, opatření nebo jiného zásahu orgánu veřejné moci.⁵³ Pokud jde o domáhání se určení souladu s cíli ochrany klimatu, navrhovaná úprava je podle něj v rozporu s povahou správního soudnictví. Návrh zákona předpokládá přijetí určitého klimatického nástroje orgánem veřejné moci, jehož soulad s dosažením klimatických cílů by měl posoudit správní soud. Není ale ani dostatečně zřejmé, co přesně představuje pojem „klimatický nástroj“, a co by měl správní soud podle navrhované právní úpravy posuzovat. Ministerstvo poukazuje také na možnost podání obecné správní žaloby a na to, že předmět soudního přezkumu ve správním soudnictví je obecně stanoven poměrně široce.

Shrneme-li navrhovaný slovenský klimatický zákon, lze konstatovat, že využívá obdobný rámec a obdobné instituty jako jiné evropské či světové rámcové klimatické zákony. Preambule navrhovaného zákona poskytuje veřejnosti i orgánům veřejné správy jasnou návaznost na mezinárodní úmluvy i strategické dokumenty a vyjadřuje odhodlání státu zajistit ochranu občanů před hrozbou klimatické změny. Aniž bychom hodnotily konkrétní nastavení klimatických cílů, které je částečně věcí politickou, lze konstatovat, že návrh zákona reflektuje zásadní cílové oblasti.⁵⁴

⁵¹ Viz § 20 odst. 1 návrhu zákona: „Sektorový klimatický plán podľa § 11 ods. 3, klimatický plán podľa § 11 ods. 7, akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy podľa § 10 ods. 3 a plán dodatočných opatrení k sektorovému klimatickému plánu podľa §11 ods. 8 sú preskúmateľné správnym súdom podľa osobitného predpisu.“

⁵² Viz Připomínka Ministerstva spravodlnosti Slovenskej republiky k návrhu slovenského klimatického zákona, Ministerstvo spravodlnosti, 13. února 2023. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/29/pripomienky/d3f99cb8-695d-4412-9f7e-cc1400006a52>.

⁵³ K tomu též viz návrh konkrétních změn zákona č. 162/2015 Z. z., správný soudny poriadok.

⁵⁴ Blíže viz Chceme silný klimatický zákon [online]. Bratislava: Silnyklimazakon.sk, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://silnyklimazakon.sk/>.

Jak již bylo naznačeno, zvláštní pozornost bude zřejmě dále věnována změnám soudního řádu správního a v návaznosti na to obecněji roli veřejnosti v aktivním přístupu k řešení dopadů změny klimatu.⁵⁵

3.1 Shrnutí základních prvků rámcových klimatických zákonů

Vydeme-li z výše uvedených příkladů rámcových klimatických zákonů, lze shrnout, že z pohledu plnění klimatických závazků a kontroly jejich dodržování obsahují čtyři zásadní skupiny ustanovení. Za prvé jsou to ustanovení stanovující konkrétní cíle snížení emisí či uhlíkové rozpočty. Za druhé pak nástroje provádění závazků v oblasti klimatu, tj. zejména plánování v oblasti klimatu. Za třetí je to možnost přezkumu plnění cílů a samotných cílů včetně účasti veřejnosti. Za čtvrté vytvoření nezávislého odborného orgánu, který sleduje a zohledňuje vědecký vývoj a vstupuje do procesů přípravy a hodnocení cílů.

Pokud jde o celkovou strukturu rámcových klimatických zákonů, standardně jsou zohledňována následující ustanovení (včetně výše uvedených):

- Definice a principy klimatické politiky;
- Dlouhodobý cíl nízkemisního rozvoje, zpravidla cíl dosažení klimatické neutrality (do roku 2050 nebo dříve), v angloamerických zemích tzv. net-zero;
- Prozatímní cíle (zpravidla cíle snížení emisí do let 2030, 2040, 2050);
- Cíle snížení emisí pro jednotlivé sektory;
- Uhlíkové rozpočty – v některých státech je stanoven uhlíkový rozpočet, např. v Německu jsou stanoveny uhlíkové rozpočty pro jednotlivé roky a sektory v příloze zákona;
- Cíle pro obnovitelné zdroje energie, energetickou účinnost;
- Další dílčí cíle pro zákaz prodeje aut se spalovacími motory, ukončení těžby uhlí, apod.
- Pravidelné klimatické plánování (dlouhodobé, střednědobé, krátkodobé);
- Hodnocení plnění plánů včetně opatření k nápravě (zpravidla monitoruje vláda, předkládá zprávy parlamentu);
- Založení nezávislého odborného poradního orgánu pro klima;
- Institucionální zajištění klimatické politiky – stanovení povinností pro vládu a případně jednotlivá ministerstva, či obce a regiony a další;
- Účast veřejnosti – včetně nových forem jako klimatické shromáždění, apod.;
- Ustanovení o spravedlivé transformaci;

⁵⁵ Z pohledu možné inspirace změn na úseku správního soudnictví lze odkázat na českou klimatickou žalobu, o které píšeme dále, a na to, že byla založena na využití existujícího žalobního titulu a s ním byla z hlediska formy úspěšná – jednalo se o řešení nečinnosti příslušných orgánů státu (ve smyslu nezákonného zásahu). Bližší rozbor možností soudní ochrany klimatu však může poukázat na jiné možné nedostatky stávajícího systému, to však není předmětem tohoto příspěvku.

- Ustanovení týkající se adaptace na změnu klimatu;
- Další konkretizující ustanovení např. v oblasti financí, povinností nestátních aktérů, apod.⁵⁶

4. Klimatický zákon v ČR

Česká republika zažívá poměrně intenzivní legislativní vývoj v oblasti řešení dopadů změny klimatu, a to zejména pokud jde o energetické zdroje. Vláda premiéra Fialy přichází s návrhem na zásadní posílení využití jaderných zdrojů, a to cestou urychlení povolovacích procesů za současného uvolnění omezení v území a limitace účasti veřejnosti.⁵⁷ Z jedné strany tedy přichází obrovský tlak na zvýšení podílu „nízkouhlíkových“ (tj. jaderné energie), resp. obnovitelných zdrojů energie, na druhé straně přetrvává požadavek na zachování nástrojů k ochraně životního prostředí, důsledného využití adaptačních schopností krajiny, posílení ochrany vody a půdy apod. V tomto složitém a vnitřně členitém mechanismu reakce na klimatickou změnu současně přetrvává resortismus, tj. řešení problémů odděleně a nedostatečně koordinovaně podle věcných úseků svěřených jednotlivým ministerstvům. Tomu odpovídá také programové prohlášení vlády, která se ke koordinovanému a rámcovému řešení změny klimatu napříč resorty nijak nehlásí. Alespoň však deklaruje, že „Změny klimatu jsou nezpochybnitelné. Tato vláda se zavazuje hledat řešení, která budou omezovat lidský vliv na klimatické změny. Budeme hledat realistická řešení, která opravdu pomohou ochránit životní prostředí, vodu, půdu, lesy. A to vše s vědomím odpovědnosti za prosperitu naší země.“ Zároveň vyjadřuje, jak již bylo naznačeno, podporu rozvoje jaderné energetiky a obnovitelných zdrojů. Požaduje také „zpracovávat kvalitní analýzy očekávaných dopadů na ČR, které usnadní prosazování našich pozic v EU i jejich vysvětlování české veřejnosti“ a má být „konstruktivním partnerem v globálních snahách o ochranu klimatu.“⁵⁸

K dosažení uvedených cílů (aniž bychom na tomto místě hodnotily stanovení konkrétních cílů nebo opatření např. v rozložení podílu energetických zdrojů nebo v oblasti adaptace) se nicméně rámcový klimatický zákon nabízí jako efektivní a dlouhodobě funkční nástroj. Debata o něm se v Česku otevírá nejen na vědecké, ale i na politické úrovni. Prvním krokem k této veřejné (politické) diskusi byl workshop pořádaný poslankyní K. Kocmanovou v Poslanecké sněmovně v úno-

⁵⁶ K tomu též: Muinzer, T., L. Conceptualising and Formulating National Climate Change Acts. In: National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation, Oxford: Hart Publishing 2020, s. 227–257.

⁵⁷ Blíže viz materiál z dílny Ministerstva průmyslu a obchodu *Teze pro změnu liniového zákona za účelem podpory klimatu a energetické bezpečnosti ČR (pro podporu výstavby nízkouhlíkových výroben energie a dalších záměrů podporujících dekarbonizaci hospodářství)*.

⁵⁸ Programové prohlášení vlády České republiky, leden 2022, Praha. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

ru 2023 s názvem „*Jak má vypadat český klimatický zákon?*“. Podle Kocmanové by rámcový klimatický zákon stanovil pevné cíle a konkrétní cestu, jak k nim dojít. Jeho nadstavbou by pak mohla být další opatření, jako například určitá podkladová báze pro pomoc domácnostem. Klimatický zákon by měl sloužit také jako nástroj pro informování veřejnosti.

4.1 *Historický exkurs a klimatická žaloba v České republice*

Na tomto místě lze připomenout, že česká vláda již přijetí klimatického zákona zvažovala. Jednalo se však spíše o užší záběr, než jaký odpovídá současnému náhledu na komplexní rámcový klimatický zákon. Podle programového prohlášení vlády z roku 2014 měl být připraven návrh zákona o snižování závislosti České republiky na fosilních palivech za podmínky, že tím neutrpí konkurenceschopnost České republiky.⁵⁹ Návrh měl být předložen k projednání v roce 2016, byl však předmětem značné kritiky, a nakonec k dalšímu projednání předložen nebyl. V roce 2021 byl úkol zpracovat zákon o snižování závislosti na fosilních palivech vypuštěn také z Politiky ochrany klimatu v České republice. Pokud jde o kritické ohlasy, problémové bylo již samotné dodržení cíle, že nesmí být ohrožena konkurenceschopnost České republiky. Předmětem debaty byla mimo jiné otázka naplnění normativního obsahu právní úpravy, jejího vymáhání a sankcionování neplnění a také otázka vztahu k sektorovým politikám.⁶⁰ Díky přístupu a inspiraci z jiných zemí k rámcovému klimatickému zákonu by však obavy národních legislativců měly být v tomto směru překonány. Vývojem na úrovni unijního práva by měl být překonán také úzce zaměřený a omezený koncept návrhu z roku 2016. Zákonodárce by nyní měl zvažovat širší komplexní rámec řešení klimatické krize, a to také s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu v tzv. klimatické žalobě.

V klimatické žalobě žalobci (žalobou proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaných) požadovali, aby Česká republika přijala nezbytná a přiměřená opatření k mitigaci (a adaptaci) změny klimatu v souladu s jejími závazky plynoucími z mezinárodního práva a ochrany základních práv a svobod. Městský soud v Praze rozhodl, že celounijní evropský cíl snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 lze považovat i za individuální cíl pro Českou republiku, jelikož tento cíl zatím nebyl převeden do podoby konkrétních národních cílů.⁶¹ Nicméně s touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil a věc vrátil Městskému

⁵⁹ Viz Programové prohlášení vlády České republiky, únor 2014, Praha. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezitedokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

⁶⁰ Blíže viz Snopková, T., Klimatické právo ČR. In Müllerová, H. a kol. Klimatické právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 337–338.

⁶¹ Viz rozhodnutí Městského soudu v Praze zde dne 15. 6. 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248. K tomu blíže MÜLLEROVÁ, H. První česká klimatická litigace: Prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí. České právo životního prostředí 2/2022 (64), s. 12–28.

soudu v Praze k dalšímu řízení.⁶² Z hlediska návaznosti mezi klimatickou žalobou a rámcovým klimatickým zákonem je podstatné zejména to, že podle Nejvyššího správního soudu rozhodnutí prvoinstančního soudu neprokázalo, že existuje právní úprava, která by jasným způsobem vymezila právní povinnost státu dosáhnout konkrétního cíle snížení emisí. Z toho důvodu nelze hovořit o tom, že by namítaná nečinnost státu byla nezákonná, protože prakticky nemá být s čím v rozporu. Nezákonnost je přitom jednou ze základních podmínek, které musí být v žalobě na nezákonný zásah naplněny. Nejvyšší správní soud tedy naznačuje, že rámcový klimatický zákon by mohl být oním předpisem, který vytvoří základní platformu pro posouzení (ne)dostatečnosti aktivity státu.

4.2 Exkurs – německá klimatická žaloba

V návaznosti na českou klimatickou žalobu je žádoucí zmínit i jiné zahraniční případy obdobných žalob a jejich vazbu na klimatickou legislativu. Již v několika evropských zemích soudy pravomocně nařídily představitelům moci výkonné či zákonodárné rapidněji snižovat emise skleníkových plynů.⁶³ Asi nejznámějším takovým případem je případ Urgenda, kde nizozemské soudy nařídily nizozemské vládě snížit emise o alespoň 25 % do roku 2020 (Nizozemsko přijalo klimatický zákon až v návaznosti na toto rozhodnutí). Další, a pro českou situaci ještě příležitější rozhodnutí, je rozhodnutí německého spolkového ústavního soudu, který ohledně klimatických ústavních stížností rozhodl na základě principu proporcionality v tom smyslu, že k ochraně budoucích práv a svobod je potřeba zahájit včasný přechod ke klimatické neutralitě, a to formou zákona schváleného parlamentem.⁶⁴ Německý spolkový ústavní soud konkrétně označil za nedostatečné stanovení cílů pro snižování emisí v jednotlivých letech mezi roky 2030 a 2050 prostřednictvím vládního nařízení, jelikož německý klimatický zákon obsahoval pouze klimatické cíle do roku 2030 a poté až pro rok 2050 – cíle pro jednotlivé roky mezi těmito dvěma daty měly být původně stanoveny vládou. Německý ústavní soud uvedl, že nízké cíle pro snížení emisí v bližším horizontu a tím pádem vyšší cíle v budoucnu (německý zákon stanovil cíl pro rok 2030 55 % snížení emisí a požadavek klimatické neutrality od roku 2050) představují tzv. opatření s předběžným účinkem podobným zásahu do individuálních svobod, jelikož v budoucnu bude potřeba snižovat emise rapidněji. Proto by zákonodárce sám – a nikoliv pouze vláda – měl stanovit roční uhlíkový rozpočet pro budoucí roky v zákoně (v německém případě pro roky mezi lety 2030

⁶² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022 – 166.

⁶³ Vztah mezi klimatickou legislativou a klimatickými žalobami není zcela jednoznačný. V některých zemích byl klimatický zákon přijat či novelizován právě na základě úspěšné klimatické žaloby, jinde bylo žalováno na jeho základě.

⁶⁴ Rozhodnutí Německého federálního spolkového soudu ze dne 24. března 2021, č. j. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20. Dostupné z: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1b-vr265618en.html.

a 2050). Německo v návaznosti na soudní rozhodnutí novelizovalo svůj klimatický zákon; zvýšilo cíl pro rok 2030 a doplnilo další prozatímní cíle.

4.3 Mezinárodní a evropské závazky České republiky

Pokud jde o náplň případného rámcového klimatického zákona v ČR, je třeba připomenout, že Česká republika má již nyní řadu klimatických závazků, které pro ni vyplývají z mezinárodního a evropského práva. Klimatický zákon musí případně z těchto povinností vycházet. Česká republika ratifikovala Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu, Kjótský protokol i Pařížskou dohodu o změně klimatu z roku 2015 a je členským státem Evropské unie. Je proto vázána nejen výše zmíněnými mezinárodními dohodami, ale i evropským právem, z kterého pro ni plyne zejména povinnost adaptovat nařízení a transponovat směrnice.

Evropská unie je stejně jako Česká republika smluvní stranou Pařížské dohody, plní proto závazky z ní plynoucí. V oblasti mitigace změny klimatu je to zejména vypracování dlouhodobé strategie v oblasti klimatu podle čl. 4 odst. 19 Pařížské dohody⁶⁵ a oznámení svého vnitrostátně stanoveného příspěvku (NDC) v oblasti klimatu.⁶⁶ V návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu došlo k navýšení celounijního evropského cíle snížit emise do roku 2030 na alespoň 55 % oproti roku 1990 a byl stanoven dlouhodobý cíl dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Tyto cíle byly také oznámeny podle Pařížské dohody. V oblasti adaptace pak Unie vypracovává celounijní strategii a státy přijímají vnitrostátní strategie, právní úprava je ale mnohem skromnější, než úprava v oblasti mitigace.

Právní úprava v oblasti mitigace změny klimatu je v Evropské unii velmi rozsáhlá od primárního práva až po v současné době schvalované předpisy navržené v rámci balíčku Fit for 55.⁶⁷ Celounijní evropské cíle snížení emisí do roku 2030

⁶⁵ Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Subject: Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States, Záhřeb: Chorvatské předsednictví Rady Evropské unie, 6. března 2020, Dostupné z: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>.

⁶⁶ Momentálně ve verzi Aktualizace vnitrostátně stanoveného příspěvku Evropské unie a jejích členských států – podání jménem Evropské unie a jejích členských států, určené sekretariátu UNFCCC. Brusel: Rada Evropské unie, 18. prosince 2022, Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14222-2020-REV-1/cs/pdf>, která obsahuje cíl čistého snížení domácích emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti úrovni roku 1990. Příspěvek je podáván státem, který předsedá Radě EU, a Evropskou komisí jménem Evropské unie a jejích členských států. Jednotlivé členské státy EU tedy nemají své vlastní (státní) příspěvky (NDCs). Otázkou je, zda je takto oznámený příspěvek v souladu s čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody. Schwarte, C. EU climate policy under the Paris Agreement. *Climate Law*. 2021, 2.

⁶⁷ K balíčku Fit for 55 například Žáková, K., Rufer, D. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. *České právo životního prostředí*, 3/2021 (63), s. 18–64, Dostupné z: <https://www.cspzp.com/rocnik2021.html>, nebo Balounová, E. Klimatické právo EU, In Müllerová, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 306–310.

o alespoň 55 % oproti roku 1990 a dosažení klimatické neutrality do roku 2050 již byly právně zakotveny prostřednictvím nařízení o evropském právním rámci pro klima.⁶⁸ Další prozatímní cíl – cíl pro rok 2040 – bude stanoven v budoucnu.⁶⁹ Prováděcí legislativa však do roku 2022 prováděla pouze starý cíl 40 % snížení emisí do roku 2030 – zejména prostřednictvím směrnice o EU ETS⁷⁰ a nařízení o sdílení úsilí,⁷¹ které stanoví cíle snížení emisí pro každý členský stát ve vybraných sektorech mimo EU ETS (pro ČR 14% do roku 2030 oproti roku 2005).⁷² Tyto předpisy byly pro dosažení cíle 40 % schváleny již v roce 2018 a jejich novelizace právě pro splnění celounijního cíle snížení emisí o 55 % do roku 2030 je schvalována v rámci balíčku Fit for 55.⁷³ Novelizace nařízení o sdílení úsilí byla schválena v březnu 2023 (patří mezi první schválené předpisy z balíčku Fit for 55) a ČR bude podle ní mít nově povinnost snížit své emise v tomto sektoru do roku 2030 o 26 % oproti roku 2005 (namísto původních 14 %).⁷⁴

Cíle pro omezení emisí skleníkových plynů jsou na evropské úrovni doprovázeny cíli pro podíl energie z obnovitelných zdrojů (OZE) a pro energetickou účinnost. Tyto cíle jsou upraveny směrnicemi, jejichž novelizace byly představeny také v rámci balíčku Fit for 55 a jsou momentálně v evropském legislativním procesu. Cíle schválené v roce 2018 jsou ve výši 32 % podílu OZE do roku 2030 a 32,5 % energetické účinnosti do roku 2030. U cíle pro OZE se předpokládá navýšení na 42,5 % do roku 2030.⁷⁵ Závazné cíle pro jednotlivé členské státy nejsou ve směrnici ani jejich novelizacích navrženy.⁷⁶

Předpisy v oblasti ochrany klimatu doplňuje nařízení o správě energetické unie,⁷⁷ které v souladu s Pařížskou dohodou sjednocuje plánování, podávání

⁶⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). Někdy se hovoří o tzv. klimatickém zákonu EU.

⁶⁹ Proces k jeho stanovení byl již započat.

⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství v aktuálním znění.

⁷¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 ve znění pozdějších předpisů.

⁷² V rámci EU ETS je celounijní cíl snížit emise do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005 a v rámci sdílení úsilí o 30 % oproti roku 2005.

⁷³ Dohoda o cílech již byla nalezena, v průběhu jara 2023 jsou formálně schvalovány.

⁷⁴ Novelizace nařízení o sdílení úsilí byla schválena 28. března 2023.

⁷⁵ Viz. Simon, F. EU strikes deal on renewable energy law, agrees 42,5% target by 2030 [online], Euractiv.com, ©2023. [cit. 27. 4. 2023], Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-strikes-deal-on-renewable-energy-law-agrees-42-5-target-by-2030/>.

⁷⁶ Na rozdíl od situace do roku 2020, kdy byl podíl OZE vypočítán pro jednotlivé členské státy.

⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady

zpráv a hodnocení v oblasti klimatu a energetiky. Podle nařízení o správě energetické unie členské státy připravují každých deset let integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu pro desetiletá období (první pro roky 2021 – 2030 do konce roku 2019) a také dlouhodobé strategie na období nejméně 30 let počínaje rokem 2020. Podle nařízení o správě energetické unie budou členské státy každé dva roky počínaje rokem 2023 podávat integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku dosaženém při provádění svých integrovaných plánů v oblasti energetiky a klimatu (některé informace budou státy však předkládat každoročně), zatímco Komise bude sledovat pokrok EU jako celku i pokrok dosažený jednotlivými členskými státy.⁷⁸

Z hlediska legislativní techniky lze poukázat na návrh slovenského klimatického zákona. Ten se opírá o hlavní mezinárodní klimatické úmluvy a dále průběžně odkazuje na „klimatický zákon EU“ (viz výše), nařízení o sdílení úsilí, nařízení o správě energetické unie, ale také rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

5. Závěr

Přijímání národních rámcových klimatických zákonů je nepochybně celosvětovým trendem. Tento trend mimo jiné ukazuje na shodu o tom, že změna klimatu a její řešení představují vážný problém. Potřebují tedy členské státy EU včetně České republiky nebo jiné státy rámcový klimatický zákon? S ohledem na poslední výsledky vědeckých poznatků⁷⁹ nelze spoléhat na dobrovolná řešení, ale je třeba přijmout konkrétní a závazné klimatické cíle, jakož i závazně upravit související práva a povinnosti, a zajistit jejich důsledné prosazování a dodržování. Rámcový klimatický zákon se jeví jako vhodný nástroj, který tyto zakotví. Každý stát, který se prostřednictvím národní legislativy (rámcového zákona) přihlásí ke konkrétním závazkům, dává mezinárodnímu společenství i vlastním občanům důležitou informaci v tom směru, že bude jednat s cílem stanovené povinnosti naplnit. Zároveň tím dává svým občanům možnost účinné kontroly optimálního nastavení povinností. Ostatně i samotná Pařížská dohoda o změně klimatu stojí

(ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

⁷⁸ Komisi bude umožněno vydávat na základě posouzení doporučení členskými státy k zajištění dosažení cílů energetické unie, která bude zveřejňovat. Kromě toho musí Komise každý rok vypracovat Zprávu o stavu energetické unie, která je předkládána Evropskému parlamentu a Radě. Komise může vydávat nezávazná doporučení pro členské státy, jejichž příspěvky považuje za nedostatečné. Tato doporučení má dotčený členský stát řádně zohlednit a rovněž má zdůvodnit, jak jej zohlednil, popřípadě odůvodnit, proč jej nezohlednil.

⁷⁹ Viz hodnotící a zvláštní zprávy IPCC. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/reports/>.

na principu transparentnosti a kontrola jejího naplňování veřejností je považována za její klíčový prvek.⁸⁰

Potřebu přijetí (silného) rámcového klimatického zákona lze podpořit také dalšími již výše v článku uvedenými argumenty.⁸¹ Rámcový klimatický zákon umožňuje nadresortní přístup a tím pokrytí všech relevantních sektorů na cestě k dosažení uhlíkové neutrality.⁸² Dále sjednocuje a zastřešuje roztržštěné legislativní přístupy. Formuluje základní principy a cíle, které korigují další legislativní vývoj, jakož i tvorbu strategií či využití dalších nástrojů k řešení změny klimatu.

V českých podmínkách má rámcový klimatický zákon prozatím spíše opatrnou podporu, ta ale nejen v návaznosti na rozhodování soudů v české klimatické žalobě může dále růst a vyústit v komplexní právní nástroj v oblasti klimatu. Z hlediska dosažení cílů v oblasti klimatu Česká republika potřebuje silný klimatický zákon, který zastřeší politické snahy a do budoucna vytvoří jasný rámec směřování státu. Česká republika musí také reflektovat mezinárodní a unijní závazky a v tomto by měla být ambiciózní. Ostatně s přijetím Pařížské dohody se zavázala k ambicióznímu úsilí ke globální reakci na změnu klimatu, a také k tomu, že její vnitrostátně stanovené příspěvky budou odrážet její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím k její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky (čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody). V tomto kontextu lze také upozornit na článek 4 odst. 16 (a následující) Pařížské dohody, který požaduje, aby i v případě společného příspěvku jako v případě Evropské unie každá smluvní strana, tedy každý členský stát EU, oznámila úroveň jí přidělených emisí.

Pokud má být v Česku rámcový klimatický zákon – třeba právě i v návaznosti na jeho přijetí v jiných zemích – přijat, je potřeba dbát na to, aby nešlo jen o formalitu, ale o skutečně plnohodnotnou úpravu závazků a nástrojů ke snižování emisí skleníkových plynů, případně adaptaci na změnu klimatu.

⁸⁰ Voigt, C., Gao, X. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*. 2020, 1, s. 55.

⁸¹ Viz úvod článku, slovenská podpůrná skupina a článek Michaloviče a Figuli.

⁸² Popř. šířeji klimatické neutrality.

SEZNAM LITERATURY

Rámcové klimatické zákony uvedené v textu

Právní předpisy:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). Někdy se hovoří o tzv. klimatickém zákonu EU.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství v aktuálním znění.

Soudní rozhodnutí:

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14A 101/2021 – 248.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023 č.j. 9 As 116/2022 – 166.

Rozhodnutí Německého federálního spolkového soudu ze dne 24. března 2021, č.j. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, Dostupné z: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html.

Odborná literatura:

Balounová, E. Klimatické právo EU, In Müllerová, H. a kol. Klimatické právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.

Huang, J. Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action, *Pace Environmental Law Review*, 2021, 38 (2).

Michalovič, M., Figuli, I. Slovakia needs a comprehensive act on climate change. Bratislava: Conference paper – Conference: Milestones of Law in Central Europe. 2023. Dostupné: https://www.researchgate.net/publication/367654492_SLOVAKIA_NEEDS_A_COMPREHENSIVE_ACT_ON_CLIMATE_CHANGE.

Muinzer, T., L., National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation, Thomas L Muinzer (ed), Oxford: Hart Publishing 2020.

Muinzer, T., L. Conceptualising and Formulating National Climate Change Acts. In: National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation, Oxford: Hart Publishing 2020.

Müllerová, H. První česká klimatická litigace: Prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí. České právo životního prostředí 2/2022 (64).

Nachmany, M. a kol., The 2015 Global Climate Legislation Study, London, 2015. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Global_climate_legislation_study_20151.pdf.

Nash, L. S., Torney, D., Matti, S., Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences, Climate Policy, 2021, 21 (9).

Torney, D. Climate laws in small European states: symbolic legislation and limits of diffusion in Ireland and Finland, Environmental Politics, Environmental Politics, 2019, 28 (6).

Schwarte, C. EU climate policy under the Paris Agreement. Climate Law. 2021, 2. Snopková, T., Klimatické právo ČR. In Müllerová, H. a kol. Klimatické právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.

Voigt, C., Gao, X. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. Stanford Environmental Law Journal. 2020, 1.

Žákovská, K., Rufer, D. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. České právo životního prostředí, 3/2021 (61). Dostupné z: <https://www.cspzp.com/rocnik2021.html>.

Další zdroje:

Aktualizace vnitrostátně stanoveného příspěvku Evropské unie a jejích členských států – podání jménem Evropské unie a jejích členských států, určené sekretariátu UNFCCC. Brusel: Rada Evropské unie, 18. prosince 2020, Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14222-2020-REV-1/cs/pdf>.

CAN Europe, Climate Laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality [online]. květen 2022, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/climate-laws-briefing-eng.pdf>.

Hodnotící a zvláštní zprávy IPCC. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/reports/>.

Chceme silný klimatický zákon [online]. Bratislava: Silnyklimazakon.sk, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: <https://silnyklimazakon.sk/>.

Klimatický zákon není nic, co by mohlo být rychle „sfouknuté“, říká poslankyně Kocmanová [online]. Praha: Irozhlas.cz, 28. února 2023, [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/priroda/klimaticky-zakon-poslankyne-kocmanova-snemova_2302280010_elev.

Legislativní návrh: Zákon o změně klímy a nízkouhlíkové transformaci Slovenskej republiky a o změně a doplnění zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (klimatický zákon). Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-29>.

Neves, A. The new Portuguese Climate Framework Act (1/2022) [online]. 2022, [cit. 4. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/sources-of-law-in-the-european-union-member-states/portugal/4234-osf-1-2022-portogallo>.

Připomínka Ministerstva spravdnosti Slovenskej republiky k návrhu slovenského klimatického zákona, Ministerstvo spravdnosti, 13. února 2023. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/29/pripomienky/d3f99cb8-695d-4412-9f7e-cc1400006a52>.

Programové prohlášení vlády České republiky, leden 2022, Praha. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024, 28. dubna 2021. Dostupné z: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/pvvsr_2020-2024.pdf.

Programové prohlášení vlády České republiky, únor 2014, Praha. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezitedokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Simon, F. EU strikes deal on renewable energy law, agrees 42,5 % target by 2030 [online], Euractiv.com, ©2023. [cit. 27. 4. 2023], Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-strikes-deal-on-renewable-energy-law-agrees-42-5-target-by-2030/>.

Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Subject: Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States, Záhřeb:

Chorvatské předsednictví Rady Evropské unie, 6. března 2020, Dostupné z: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>.

O autorkách:

JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M. působí jako vědecká pracovníce v Centru pro klimatické právo a udržitelnost Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Získala doktorát na Univerzitě Karlově v Praze a titul LL.M. v oboru právo přírodních zdrojů a životního prostředí na Islandské univerzitě v Reykjavíku. V roce 2015 začala pracovat jako odborná konzultantka v Parlamentním institutu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D. je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde také absolvovala doktorské studium, a kde působila jako odborná asistentka na Katedře práva životního prostředí. V letech 2002 až 2008 se podílela na činnosti legislativního odboru Ministerstva životního prostředí. Od roku 2020 je členkou týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost v Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. Současně se věnuje právní praxi a aktivnímu působení v komunální sféře.

Abstrakt:

Více než polovina členských států EU zahrnula do svého právního řádu rámcový klimatický zákon. Podobně přistoupily k řešení změny klimatu také některé mimoevropské státy, mimo jiné Nový Zéland nebo Mexiko. Článek si klade za cíl odpovědět na otázku, zda a proč by měl podobný rámcový zákon vzniknout v České republice a jak toto téma navazuje na historické i aktuální snahy vládních představitelů ČR. Z toho důvodu je věnována pozornost tomu, jaký typ právního předpisu lze za rámcový klimatický zákon považovat, jaký je jeho standardní obsah v jiných zemích a také, jak základní prvky takových zákonů reflektují mezinárodní a evropské závazky států v oblasti klimatu. Vedle toho jsou zohledněny požadavky na zákonodárce, které vyplývají z tzv. klimatických litigací. Závěrem jsou shrnuty důvody podporující přijetí takového zákona.

Klíčová slova: klimatický zákon, rámcový klimatický zákon, právní úprava ochrany klimatu

CZECH CLIMATE CHANGE ACT – A NECESSITY OR?**Abstract**

More than half of the EU Member States have already incorporated a National Climate Change Act (CCA) into their legal system. Some non-European countries, including New Zealand and Mexico, have taken a similar approach to tackling climate change. This article, therefore, aims to answer the question of whether and why a similar framework climate law should be adopted in the Czech Republic and how it relates to the historical and current efforts of the Czech government. Hence, attention is paid to what type of legislation can be considered a national framework climate law, what is its standard content in other countries, and how the basic elements of such laws reflect the international and European commitments of states in the field of climate change mitigation and adaptation. In addition to that, the requirements for legislators arising from climate litigation are considered. Finally, the reasons supporting the adoption of such an act are summarised.

Key words: National Climate Change Act, Framework Climate Law, Climate Law



NOVELA ZÁKONA O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU ANEB SVĚTLÉ ZÍTRKY PRO OCHRANU PŮDY A KLIMATU?

Ing. Jan Bačovský
JUDr. Jakub Straka

Úvod

Český úřad zeměměřický a katastrální ve své ročence uvádí,¹ že plocha zemědělské půdy v České republice má v souhrnu rozlohu 4 198 728 ha, což představuje 53,24 % z celkové rozlohy republiky. Co se týče druhů zemědělské půdy s největší rozlohou, tak se jedná o ornou půdu (37,05 % z celkové rozlohy) s velkým odstupem následovanou trvalými travními porosty (13,04 % z celkové rozlohy). Naopak mezi nejméně zastoupené druhy zemědělské půdy se řadí chmelnice (0,12 % z celkové rozlohy) či vinice (0,26 % z celkové rozlohy). Údaje z katastrální ročenky dále uvádějí, že plošný rozsah zemědělské půdy od 1. 4. 1966 (4 514 133 ha) do 31. 12. 2021 (4 198 728 ha) poklesl o celkem 315 405 ha.

Během tohoto relativně krátkého období tedy došlo k plošnému úbytku zemědělské půdy v rozsahu větším, než odpovídá rozloze naprosté většiny ostrovů na naší planetě. Takový pokles nelze považovat než za dramatický, neboť právě se zemědělskou půdou je spojena celá řada funkcí, jejichž plnění je takto významným úbytkem zemědělské půdy ohroženo.

Primárním cílem zemědělství je bezpochyby produkce potravin a tím i uspokojení jedné ze základních fyzických potřeb obyvatel. Omezovat funkci zemědělské půdy pouze na produkci potravin by ovšem bylo zkreslující, protože obhospodařovaná zemědělská půda plní celou řadu mimoprodukčních funkcí významných pro ochranu životního prostředí. Lze poukázat například na krajinnotvornou a ekosystémovou funkci zemědělské půdy, která sice utrpěla budováním rozlehlých půdních bloků a vysoušením mokřadů v souvislosti s kolektivizací zemědělství, avšak nadále je u zemědělské půdy přítomna (vzpomeňme na druhy rostlin a živočichů výlučně vázané na polní společenstva). Pro účely tohoto článku je nezbytné podtrhnout jednu specifickou mimoprodukční funkci zemědělské půdy, a to funkci klimatickou, resp. význam zemědělské půdy pro mitigaci změn klimatu a adaptaci na tyto změny.

¹ Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky (2022); dostupné z <https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu.aspx> [cit. 27. 11. 2022]

V souvislosti s mitigací změn klimatu lze zemědělskou půdu chápat ve dvou úrovních. Jednak jako substrát pro rostlinnou produkci, která během svého životního cyklu odčerpává CO₂ z atmosféry, čímž snižuje jeho koncentraci; tento efekt je však poněkud zkalen faktem, že rostlinná produkce je podpořena užíváním dusíkatých hnojiv, z nichž se uvolňují jiný (a velmi potentní) skleníkový plyn – N₂O.² Současně je zemědělská půda významnou zásobárnou uhlíku, neboť kulturní vrstva zemědělské půdy obsahuje značné množství organické hmoty, které se při adekvátním hospodaření zvyšuje. Při aplikaci nesprávných postupů vedoucích k degradaci zemědělské půdy se však tento proces může zvrátit a zásobárna uhlíku v zemědělské půdě vyprazdňovat.³

Zemědělská půda se taktéž ukazuje jako významný faktor adaptace na extrémní projevy počasí, které jdou ruku v ruce s klimatickými změnami. Zemědělská půda může být velmi užitečná v boji s opakujícím se suchem, neboť mozaikovitá zemědělská krajina nezátížená zbytnými melioracemi plní zásadní úlohu při zadržování vody v krajině.⁴ Vedle toho má rostlinný pokryv zemědělské půdy značné ochlazující účinky, což vede k tomu, že zemědělská půda nacházející se v urbanizovaných územích (zahrady, ovocné sady, ale i trvalý travní porost) zmenšuje riziko vzniku tepelných ostrovů.

Lesk a bída platné právní úpravy

Současnou právní úpravu chránící zemědělskou půdu a její funkce představuje především zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOZPF“). Pochází nicméně z roku 1992 a je poplatný své době, respektive tehdejšímu přístupu k zemědělské půdě, kdy byla považována primárně za zdroj zemědělské produkce. Od roku 1992 byl ZOZPF opakovaně novelizován, přičemž ta pravděpodobně nejvýznamnější novelizace proběhla v souvislosti s přijetím zákona č. 41/2015 Sb., kdy došlo k poměrně významnému nárůstu ochrany nejkvalitnější půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle bonitovaných půdně ekologických jednotek. Tato změna však nevybočuje z trendu prioritní ochrany produkční funkce půdy, zatímco mimoprodukční funkce jsou chráněny pouze ve velmi omezené formě.⁵

² TKÁČIKOVÁ, Jana, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Půda v právních vztazích - aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, ISBN 978-80-210-9695-0. Str. 216.

³ Idem, str. 235 a 236.

⁴ Blíže viz Koncepce na ochranu před následky sucha pro území České republiky (2017). Str. 4–45, 53; dostupné z https://eagri.cz/public/web/file/545860/Koncepce_ochrany_pred_nasledky_sucha_pro_uzemi_CR.pdf [cit. 27. 11. 2022]

⁵ Blíže viz důvodová zpráva k připravované novele ZOZPF, obecná část; dostupná z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCEX9QT5U> [cit. 27. 11. 2022]

Přítom k většímu akcentu na ochranu mimoprodukčních funkcí půdy vyzývají i koncepční dokumenty přijaté na úrovni Evropské Unie. Strategický dokument zvaný Strategie EU pro půdu do roku 2030 identifikuje faktory způsobující degradaci zemědělské půdy⁶ a nabádá „*Bojovat proti desertifikaci, obnovovat degradovanou půdu, včetně půdy postižené desertifikací, suchem a záplavami, a usilovat o dosažení světa s neutrální degradací půdy.*“⁷. Obecně Evropská Komise bere otázku ochrany kvality zemědělské půdy a spojených mimoprodukčních funkcí jako svoji prioritu, o čemž svědčí i zahájení legislativních prací na právním předpise o zdraví půdy, ačkoliv dřívější pokusy přijmout rámcovou směrnici o půdě skončily fiaskem.

Pokud jde o koncepční dokumenty přijaté na národní úrovni, jejich poselství co do ochrany zemědělské půdy lze shrnout do dvojjediného závěru – že i přes zpřísnění ochrany zemědělské půdy v uplynulých letech se nadále zmenšuje celková výměra zemědělské půdy,⁸ a současně ta zemědělská půda, která dosud nebyla odňata ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), podléhá degradaci.⁹ Finální impulz ke změně však dodalo až Programové prohlášení vlády České republiky, které deklaruje: „*Omezíme degradaci půdy a zpomalíme úbytek zemědělského půdního fondu. (...) Jednoznačnou prioritou je zadržení vody v krajině a obnova přirozeného vodního režimu. Z evropských i národních dotačních programů budeme podporovat zejména systém menších a středně rozsáhlých opatření ke zlepšení retenčních schopností krajiny.*“¹⁰

To vše vzalo Ministerstvo životního prostředí jakožto ústřední správní úřad pro ochranu ZPF v potaz a zhodnotilo, že úprava ochrany ZPF v rozsahu ochrany mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy není dostatečná a ZOZPF vyžaduje komplexní novelizaci. Výsledkem je vládní návrh novely ZOZPF zveřejně-

⁶ Výslovně vyjmenovává erozi, zhutňování, úbytek organické hmoty, znečišťování, ztrátu biologické rozmanitosti, zasolování a zakrývání.

⁷ Sdělení Komise (2021): Strategie EU pro půdu do roku 2030; dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=CS> [cit. 27. 11. 2022]

⁸ Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050 (2020) uvádí následující: „*Trvalé odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu, zejména v okolí velkých měst, a její přeměna na nepropustné povrchy je v ČR dlouhodobým problémem, který se v posledních letech daří pouze zpomalit. (...) Je potřeba nadále usilovat o snižování úbytků zemědělské půdy úpravou legislativy, popř. ekonomických nástrojů, a přednostním využíváním pozemků brownfieldů bez významné přírodní hodnoty území.*“

⁹ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (2021) si např. vytkla tento specifický cíl „*Je zajištěna ekologická stabilita a poskytování ekosystémových služeb v zemědělské krajině s důrazem na omezení degradace i záboru půdy a posílení přirozeného vodního režimu.*“

¹⁰ Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 6. 1. 2022; dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#zemedelstvi> [cit. 27. 11. 2022]

ný v systému veklep,¹¹ přičemž připomínkové řízení k materiálu bylo ukončeno k 29. 6. 2022. Aktuálně probíhá zpracovávání připomínek vznesených připomínkovými místy do textu novely.

Účelem tohoto příspěvku je seznámit odbornou veřejnost s novinkami, které připravovaná novela ZOZPF přináší s ohledem na ochranu ZPF. Vybrány byly změny, které se vztahují k ochraně mimoprodukčních funkcí půdy, resp. které podporují adaptační nebo mitigační funkci zemědělské půdy. Komentován je text novely k datu 1. 12. 2022.

Krajinné prvky a ZPF

Je faktem, že už před zahájením legislativních prací na věcné novele ZOZPF se objevovaly hlasy, že krajinné prvky typu remízky, větrolamy nebo stromořadí nacházející se na zemědělských pozemcích náleží do ZPF.¹² Vycházelo se z myšlenky, že uvedené krajinné prvky jsou podřaditelné pod kategorii „nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby“ podle § 1 odst. 3 ZOZPF, a to s ohledem na protierozní funkci těchto krajinných prvků.

Nicméně správní praxe si šla svou vlastní cestou a poměrně konstantně vyžaduje odnětí plochy krajinného prvku ze ZPF, přičemž jako argumentační berlička pro tento postup slouží § 11a odst. 1 písm. k) a l), který vymezuje případy, kdy se odvodí za odnětí zemědělské půdy ze ZPF nestanoví – vedena logikou, že kdyby se krajinné prvky ze ZPF neměly odnímat, nebyly by uvedeny v případech § 11a ZOZPF.

Ač by se tedy ve většině případů odnímaných krajinných prvků neplatily odvody, na vlastníka pozemku dopadne zvýšená daňová zátěž, protože odnětím ze ZPF bude pozemek s krajinným prvkem v katastru překvalifikován na druh pozemku „ostatní plocha“, na kterou se uplatní méně příznivý výpočet daně z nemovitých věcí než u pozemků náležících do ZPF, neuplatní-li se případ osvobození dle § 4 odst. 1 k) bodu 2 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.¹³ S ohledem na uvedené tak vlastník zemědělské půdy není příliš motivován zakládat krajinné prvky, ačkoliv velikost půdních bloků v České republice patří k největším v Evropě a je tudíž žádoucí dostávat krajinné prvky do zemědělské půdy.¹⁴

Do naznačeného stavu vstupuje novela ZOZPF a obrazně „hází vidle“ do neblahé praxe odnímaní krajinných prvků ze ZPF – tím, že § 1 odst. 2 ZOZPF mění

¹¹ Materiál je dostupný na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCEX9QT5U> [cit. 27. 11. 2022]

¹² DOLEŽALOVÁ, Helena. Právní překážky agrolesnictví. *České právo životního prostředí* [online]. 2/2019 (52), str. 70. [cit. 3. 12. 2022]

¹³ Idem, str. 71 a 84; srovnej s § 5 a 6 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

¹⁴ TKÁČIKOVÁ, Jana, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Půda v právních vztazích - aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, ISBN 978-80-210-9695-0. Str. 296.

v tom smyslu, že krajinné prvky ve smyslu nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů (dále jen „Nařízení LPIS“)¹⁵, jsou považovány za součást ZPF.

Nařízení LPIS obsahuje velice podrobnou definici pro každý z výše uvedených krajinných prvků. Pohledem správní praxe se jedná o efektivní využití stávajících nástrojů, kdy se nevytváří nové pojmy, s čímž by následně byly spojeny aplikační problémy. Současně jsou vyčerpávající definice v Nařízení LPIS zárukou toho, že nebude docházet k cílenému obcházení nástrojů ZOZPF a k tvorbě mnohahektarových lesních porostů na zemědělské půdě. Kupříkladu krajinný prvek „skupina dřevin“ podle § 5 odst. 7 Nařízení LPIS je omezen nejvyšší možnou výměrou stanovenou na 3 000 m².

Navrhovaná právní úprava dále představuje pozitivní změnu ve vazbě na katastr nemovitostí, neboť jak již bylo uvedeno výše, krajinné prvky budou považovány za součást zemědělské půdy a nebude třeba je oddělovat geometrickým plánem od stávajících zemědělských pozemků a zapisovat je v druhu pozemku „ostatní plocha.“ Zároveň se tímto vytvoří soulad reálného stavu se zápisem v katastru nemovitostí v případech již existujících krajinných prvků na zemědělské půdě. Konečně jednotu zemědělské půdy a krajinných prvků bude mít ten dopad, že plochy krajinných prvků budou z hlediska daně z nemovitých věcí v téže sazbě daně jako zemědělská půda, na které se vyskytují (nebudou-li od daně osvobozeny úplně).

Pokud bude předmětná novela přijata v aktuální podobě, můžeme očekávat větší snahu vlastníků zemědělské půdy vytvářet a chránit krajinné prvky na svých pozemcích. To je dobrá zpráva pro environmentální stabilitu zemědělské krajiny, na které se krajinné prvky významnou měrou spolupodílí. Krajinné prvky totiž představují efektivní adaptační i mitigační opatření, neboť zvyšují odolnost krajiny vůči extrémním projevům počasí (jak extrémní sucha, tak extrémní srážky) a současně fungují jako zásobárna uhlíku, protože atmosférický uhlík je zde vázán v živé či odumřelé rostlinné hmotě. Potenciální vyšší četnost krajinných prvků na zemědělské půdě znamená též větší koncentraci ekosystémových služeb v krajině, neboť oproti běžné zemědělské půdě jsou plochy krajinného prvku zcela využity pro mimoprodukční funkce.

Prohlášení pozemku za ZPF

Co se týče plošné ochrany ZPF, ZOZPF v současné době zná pouze podmínky, které stanovují legislativní rámec pro posuzování navrhovaného nezemědělského využití zemědělské půdy. Fakticky se jedná o poměrně kuriózní situaci, kdy

¹⁵ Jedná se o mez, terasu, travnatou údolnici, skupinu dřevin, stromořadí, solitérní dřevinu, příkop a mokřad viz § 5 odst. 2 písm. a) Nařízení LPIS.

ZOZPF obsahuje pouze nástroje na posuzování žádosti o nezemědělské využití zemědělské půdy, ale už nikoliv nástroje na rozšiřování plošného rozsahu ZPF.

Pravomoc rozhodnout o změně druhu nezemědělského pozemku na některý druh pozemků ZPF má doposud výlučně stavební úřad, a to v rámci řízení o změně využití území podle § 80 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „SZ 2006“), resp. § 213 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „SZ 2021“). Nenasleduje pak již žádné rozhodnutí či vyjádření orgánu ochrany ZPF a změna druhu pozemku je do katastru nemovitostí zapsána již na základě rozhodnutí stavebního úřadu, resp. závazného stanoviska orgánu územního plánování v případech, kdy se rozhodnutí podle § 80 SZ 2006 či § 213 SZ 2021 nevydává.¹⁶

Naproti tomu právní úprava obsažená v § 3 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, obsahuje nástroj orgánu státní správy lesů k prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa (dále jen „PUPFL“), který navazuje na rozhodnutí o změně využití území a představuje poslední článek řetězcích se rozhodnutí, ve kterém orgán státní správy lesů posuzuje adekvátnost záměru zalesnění s ohledem na místní podmínky a konstitutivně prohlašuje pozemky za PUPFL.¹⁷

Aby došlo k systémovému sjednocení režimu pozemků náležících do ZPF a pozemků náležících do PUPFL, novela ZOZPF rozšiřuje § 1 o nový odstavec 5, který obsahuje pravomoc orgánu ochrany ZPF prohlásit pozemek za pozemek náležící do ZPF.

Pro případné prohlášení nezemědělské půdy za ZPF bude zásadní skutečný stav posuzovaného pozemku, který bude zjištěn optimálně na základě terénního šetření. Podstatou tohoto vyhodnocení bude zajištění nezbytných informací, na základě kterých bude následně orgán ochrany ZPF schopen posoudit, zda daný pozemek „je vhodný pro zemědělské obhospodařování“¹⁸ s ohledem na zvolený druh druhu pozemku ZPF, popř. zda již naplňuje definici příslušného druhu zemědělské půdy ve smyslu vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Pohledem dosavadních zkušeností z praxe existuje důvodný předpoklad, že pozemky naplňující charakteristiku zemědělské půdy budou převážně spadat do kategorie „trvalý travní porost“, který je v katastrální vyhlášce definován jako: „Pozemek využívaný k pěstování trav nebo jiných bylinných píceňin, který nebyl zahrnut do systému střídání plodin a na kterém se mohou vyskytovat rozptýlené stromy a keře, případně jejich skupiny, pokud trávy a jiné bylinné píceňiny i nadále

¹⁶ Jedná se o situaci, kdy plocha záměru nepřevyšuje 300 m² viz § 80 odst. 3 c) SZ 2006 a § 214 odst. 1c) SZ 2021.

¹⁷ DVORÁK, Petr. Lesní zákon: Komentář. Wolters Kluwer, 2022, ISSN 2336-517X. Komentář k § 3.

¹⁸ Důvodová zpráva k předmětné novele; Zvláštní část – k bodu 3.

převažují.“ K naplnění dané definice často směřuje jak přístup, kdy je pozemku poskytován základní management (sezonní sekání trav), tak i situace, kdy je pozemek ponechán samovolnému vývoji – zde je nicméně nutné zmínit limity takového přístupu, neboť louka dostatečně dlouho ponechaná samovolnému vývoji často svůj vývoj končí jako lesní porost, viz řada lokalit v pohraničních oblastech.

Zavedení institutu prohlášení pozemku za pozemek náležící do ZPF přináší kvalitativní posun, pokud jde o posuzování změny druhu pozemku na zemědělský pozemek. Orgán ochrany ZPF do tohoto procesu vnáší svou odbornost – ta se uplatní zejména v případě dosud nezrealizované transformace nezemědělských pozemků, kde bude posuzovat způsobilost pozemku pro využití v rámci zvoleného druhu pozemku (např. s ohledem na sklon pozemku a jeho potenciální erozní ohrožení) či adekvátnost plánu rekultivace dosud nezemědělského pozemku.

Upgrade zásad plošné ochrany

Podstata plošné ochrany zemědělské půdy je založena na aplikaci ustanovení § 4 ZOZPF, které definuje její zásady. Ty jsou základem posuzování navrhovaného nezemědělského využití zemědělské půdy, a to jak ve fázi přípravy územně plánovací dokumentace (stanovisko dle ust. § 5 odst. 2 ZOZPF), tak ve fázi realizace záměru (stanovisko dle ust. § 9 odst. 8 ZOZPF).

Platné znění § 4 ZOZPF však navozuje dojem, že zásady plošné ochrany zemědělské půdy mají chránit především produkční funkci zemědělské půdy.¹⁹ Ochrana mimoprodukčních funkcí i zde tahá za kratší konec provazu, neboť ji odráží pouze ochrana hydrologických a odtokových poměrů v území dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) ZOZPF.

Takto omezenou ochranu mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy nelze považovat za dostatečnou, neboť zachycuje pouze velmi omezený rozsah ekosystémových služeb, které poskytuje zemědělská půda mimo svůj produkční potenciál. Jak již bylo nastíněno v úvodu tohoto příspěvku, zemědělská půda poskytuje celou řadu mimoprodukčních funkcí, které velmi významně ovlivňují kvalitativní stav zemědělské krajiny (též ve smyslu funkčního ekosystému) a tím i produkční potenciál zemědělské půdy.

Nezemědělské využití zemědělské půdy (nejčastěji pro účely výstavby, popř. těžby) představuje nejvyšší formu degradace půdy, neboť dochází ke ztrátě všech produkčních a mimoprodukčních funkcí, které poskytuje zemědělská půda. Zároveň se zpravidla jedná o nevratný proces, poněvadž dočasné odnětí zemědělské půdy představuje specifický režim využitelný pouze u záměrů, které svou dočasnou po-

¹⁹ Viz prevence narušení organizace ZPF dle § 4 odst. 1 písm. c), přednostní rozvoj na půdách nižší kvality podle § 4 odst. 1 písm. b) či přednostní využití zastavitelných ploch podle § 4 odst. 1 písm. a) ZOZPF.

vahou umožňují následnou rekultivaci. Viděno touto optikou je nezbytné, aby se ochrana mimoprodukčních funkcí promítla do zásad plošné ochrany ZPF, neboť i tyto funkce se ztrácejí při nezemědělském využití ZPF.

Navržená novela ZOZPF předpokládá vytvoření nového písmene g) v odstavci 1 § 4 ZOZPF, a to v následujícím znění: „Co nejméně narušovat mimoprodukční funkce půdy v území; mimoprodukční funkce zemědělské půdy jsou zejména funkce filtrační, akumulací a retenční, pufrací, transformační a asanační, funkce transportní, funkce půdy jako biotopu pro rostliny a živočichy, funkce půdy jako prostředí umožňujícího vznik příslušných biocenóz a dále funkce půdy jakožto stabilizační složky mikroklimatu a environmentální stability krajiny.“ Navrhované ustanovení představuje demonstrativní výčet mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy, které lze považovat za významné a které by měly být vzaty v úvahu při posuzování individuálních záměrů.

Vyhodnocení dopadů záměru na uvedené mimoprodukční funkce²⁰ by se mělo primárně odvíjet od plošného rozsahu posuzovaného záměru, neboť lze oprávněně očekávat velmi odlišné dopady na mimoprodukční funkce v území v případě stavby rodinného domu (zpravidla představuje plochu v rozsahu 0,05 ha až 0,1 ha), logistickou halou (jednotky až nižší desítky ha) či testovací polygony pro automobilový průmysl (řádově stovky ha). Dále zařazení „funkce půdy jako biotopu pro rostliny a živočichy“ umožňuje orgánu ochrany ZPF zohlednit, zda se na ploše nenachází lokálně významné environmentální hodnoty. Takové hodnoty mohou představovat jak zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů vyskytující se v řešeném území, tak i například přítomné krajinné prvky. Krajinné prvky podle § 1 odst. 2 ZOZPF ve znění novely budou nově považovány za součást zemědělské půdy, na které se nachází (viz text výše), přičemž v rámci žádosti o odnětí půdy má být žadatel povinen oznámit existenci krajinných prvků na ploše dotčené záměrem.

Zbylé mimoprodukční funkce zemědělské půdy jsou spojeny s určitou mírou kvalitativního stavu zemědělské krajiny, neboť funkce půdy jakožto stabilizační složky mikroklimatu a environmentální stability krajiny lze předpokládat pouze od relativně funkčního ekosystému (a to jak ve smyslu zemědělské půdy ponechané samovolnému vývoji, tak zemědělské půdy dotčené intenzivní zemědělskou činností). Zachování stabilizační funkce je velmi významné ve vztahu k probíhající změně klimatu, neboť funkční zemědělská půda si s některými jejími projevy dokáže poradit – v případě extrémních srážek nedochází k tak intenzivní vodní erozi půdy, extrémní sucha naopak nemají tak ničivý dopad na produkci.

²⁰ Zejména funkce filtrační, akumulací, retenční, pufrací, transformační, asanační a funkce transportní.

Pro aplikaci navrhovaného ustanovení ZOZPF je však zásadní zmínit, že nové písmeno g) představuje pouze dílčí prvek zásad plošné ochrany, které jsou aplikovány komplexně. Souhlas či nesouhlas se zábořem ZPF bude udělen na základě individuálního posouzení navrhovaného záměru ve vztahu k dotčené zemědělské půdě, přičemž jako doposud by závěr tohoto posouzení měl být spojen zejména s prokázáním nezbytnosti nezemědělského využití zemědělské půdy pro daný záměr.

Novinka zvaná agrivoltaika

Než se vydáme do neprobádaných vod agrivoltaiky, považujeme za nezbytné ve stručnosti předestřít režim udělování souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro účely klasických fotovoltaických elektráren. Obecně platí, že platné znění ZOZPF přistupuje k fotovoltaickým elektrárnám jako k běžnému nestavebnímu záměru, pro který je nutný souhlas s odnětím ze ZPF – je posuzován z pohledu souladu se zásadami podle § 4 ZOZPF,²¹ a pokud záměr projde testem § 4 a je vydán souhlas s odnětím, jsou následně stanoveny odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.²² Aplikační praxe preferuje dočasné odnětí pro tento typ záměrů,²³ takže po uplynutí stanovené doby dočasného odnětí budou odňaté pozemky rekultivovány zpět v souladu s druhovým určením pozemků.

A nyní k agrivoltaice – ta představuje specifický typ fotovoltaické elektrárny, kdy dochází k souběhu zemědělské produkce a výroby obnovitelné energie ze slunečního záření na téže ploše. Agrivoltaika poskytuje určitou přidanou hodnotu oproti konzervativním fotovoltaickým elektrárnám, neboť dochází k zachování zemědělské produkce na ploše a zároveň tato plocha zůstává funkční součástí zemědělské krajiny, přičemž výroba obnovitelné energie představuje pouze doplňkovou činnost. Tato charakteristika představuje základní rozdíl mezi agrivoltaikou či fotovoltaickou elektrárnou, protože záměr fotovoltaické elektrárny vylučuje pokračující zemědělské využití dotčených pozemků.

Další rozdíl spočívá v samotném technickém řešení agrivoltaiky, neboť zde dochází k umístění panelů do výrazně větší výšky než u fotovoltaiky (cca 2 až 5 metrů), přičemž tuto výšku přímo ovlivňuje konkrétní skladba plodit pěstovaných na ploše a technika používaná k obhospodařování plochy. Vhodná konstrukce agrivoltaické elektrárny dále umožňuje pozitivně ovlivňovat produkci plodin na ploše, a to prostřednictvím vlivu konstrukce na podmínky stanoviště. Zde se zejména jedná o možnost využít konstrukci jako tzv. „ochranný deštník“ plodin,

²¹ Mimo jiné se posuzuje i nezbytnost záměru, což v případě fotovoltaických elektráren znamená požadavek, aby byly prioritně využity dosud nevyužité plochy brownfieldů nebo nezemědělské pozemky.

²² Záměry fotovoltaiky nejsou zařazeny mezi případy podle § 11a ZOZPF, kdy se odvody nestanovují.

²³ Blíže viz Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. 6/2022/2 účinný ke dni 1. 9. 2022.

čím dojde k efektivní ochraně před extrémními projevy počasí ve vazbě na probíhající změnu klimatu (tyto dopady mohou být jak extrémní srážky, tak naopak extrémně horké dny).

Tyto specifické aspekty agrivoltaiky byly vtěleny do připravované novely ZOZPF, konkrétně do § 8a. Agrivoltaická výroba elektřiny je zde vymezena takto: „*Stavba výroby elektřiny využívající k výrobě elektřiny energie slunečního záření umístěná na zemědělské půdě druhu vinice, chmelnice nebo ovocný sad zařazené do evidence půdy podle zákona o zemědělství.*“

Podstatou tohoto institutu je, že plocha agrivoltaiky zůstane nadále součástí ZPF; záměr agrivoltaiky tedy nevyžaduje udělení souhlasu s odnětím půdy ve smyslu ust. § 9 odst. 8 ZOZPF a placení odvodů za odnětí půdy. Charakteristika agrivoltaické výroby elektřiny zaručuje, že na ploše bude pokračovat zemědělská produkce,²⁴ přičemž tuto skutečnost na základě zařazení plochy do evidence půdy podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, bude následně kontrolovat Státní zemědělský intervenční fond.

Rádi bychom rovněž poukázali na některé implikace připravované právní úpravy v oblasti stavebního práva. SZ 2006 i SZ 2021 rozlišují zastavěné území, nezastavěné území a zastavitelné plochy. Nezastavěné území je tam, kde není zastavěné území ani zastavitelná plocha. SZ 2006 v § 18 odst. 5 a SZ 2021 v § 122 stanoví okruh staveb, které jediné lze umístit v nezastavěném území. Podle SZ 2006 nelze umístit výrobu energie v nezastavěném území, poněvadž nespadá do žádné z kategorií uvedených v ustanovení § 18 odst. 5. To však neplatí o SZ 2021, neboť díky široké definici pojmu „*technická infrastruktura*“ v § 10 odst. 1 písm. b) SZ 2021, která zahrnuje i výrobu energie, toto omezení odpadá. V režimu SZ 2021 tedy pro účely výstavby agrivoltaiky v nezastavěném území nebude třeba vyčkat na změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

Exkurs do agrivoltaiky můžeme uzavřít konstatováním, že agrivoltaika skýtá pro zemědělské subjekty zajímavou alternativu k čistě zemědělské výrobě, a to hned z několika důvodů. Předně jsou to nižší náklady na spotřebu energií, protože zemědělec aplikující agrivoltaiku na části obhospodařované plochy si sám vyrábí elektrickou energii. Dále může profitovat ze zastínění poskytovaného konstrukcí panelů, a to ve formě snížení spotřeby vody na zavlažování (zastíněná půda nebude tolik vysychat). Konečně pro účely rozvoje agrivoltaiky lze využít dotační program Nové obnovitelné zdroje v energetice (RES+),²⁵ neboť výroba elektřiny

²⁴ Navíc je zemědělská produkce spíše okrajová, neboť jak bylo v úvodu tohoto příspěvku uvedeno, zemědělská půda sloužící k produkci vinné révy a chmele představuje v kontextu České republiky pouze zanedbatelnou plochu.

²⁵ Blíže viz webové stránky Státního fondu životního prostředí České republiky <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/programy/> [cit. 4. 12. 2022].

a tepla s využitím solární energie je významným mitigačním opatřením, které nahrazuje výrobu energie v uhlíkově náročných elektrárnách a teplárnách spalujících fosilní paliva.

Závěr

V tomto příspěvku byly představeny některé změny, které přináší připravovaná novela ZOZPF a které mají přesah do ochrany klimatu. Navrhované změny mají současně potenciál vyřešit některé problémy dlouhodobě sužující českou zemědělskou půdu.

Například nově zaváděný institut agrivoltaiky může alespoň částečně přispět k setrvalému úbytku zemědělské půdy; zaručuje totiž, že pro výrobu elektřiny v režimu § 8a ZOZPF nebude třeba souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, neboť zemědělská produkce na daných pozemcích zůstane zachována.

Další z neduhů zemědělské půdy, nedostatečný akcent na mimoprodukční funkce ZPF, může pomoci vyřešit nové vymezení ZPF, podle kterého se krajinné prvky vyjmenované Nařízením LPIS považují za součást zemědělské půdy, na které se nachází. Pozitivní efekt může přinést i nově získaná pravomoc orgánu ochrany ZPF prohlásit pozemek za pozemek náležící do ZPF, poněvadž podobně jako orgán státní správy lesů bude moci posuzovat záměr rekultivace z hlediska vhodnosti provedení v daném území. Konečně ochrana mimoprodukčních funkcí ZPF je bytostně spjata s novou zásadou plošné ochrany podle § 4, jenž doplní stávající ochranu hydrologických a odtokových poměrů v území dle § 4 odst. 1 písm. c) ZOZPF.

Chtěli bychom však tišit přehnaná očekávání, která může popsána novela ZOZPF vzbuzovat. Koneckonců, popsán byl materiál novely ve stavu po provedeném připomínkovém řízení, tedy ještě před projednáním a schválením Parlamentem České republiky. Jak známo, ty nejdramatičtější změny právních předpisů se mnohdy dějí prostřednictvím poslaneckých pozměňovacích návrhů.

Použitá literatura a další zdroje

DOLEŽALOVÁ, Helena. Právní překážky agrolesnictví. *České právo životního prostředí* [online]. 2/2019 (52). [cit. 3. 12. 2022]

DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon: Komentář. *Wolters Kluwer*, 2022, ISSN 2336-517X.

TKÁČIKOVÁ, Jana, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Půda v právních vztazích - aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, ISBN 978-80-210-9695-0.

Koncepce na ochranu před následky sucha pro území České republiky (2017); dostupné z https://eagri.cz/public/web/file/545860/Koncepce_ochrany_pred_nasledky_sucha_pro_uzemi_CR.pdf [cit. 27. 11. 2022]

Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. 6/2022/2 účinný ke dni 1. 9. 2022; dostupné z https://www.mzp.cz/aktuality_v_ochrane_pudy [cit. 8. 12. 2022]

Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 6. 1. 2022; dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#zemelstvi> [cit. 27. 11. 2022]

Sdělení Komise (2021): Strategie EU pro půdu do roku 2030; dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=CS> [cit. 27. 11. 2022]

Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky (2022); dostupné z <https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu.aspx> [cit. 27. 11. 2022]

Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050 (2020); dostupné z https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi [cit. 8. 12. 2022]

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (2021); dostupné z https://www.mzp.cz/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie [cit. 8. 12. 2022]

Webové stránky Státního fondu životního prostředí České republiky <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/programy/> [cit. 4. 12. 2022]

O autorech:

Autoři působí jako doktorandi na níže uvedených vysokoškolských pracovištích a jsou zaměstnanci Ministerstva životního prostředí České republiky. Názory prezentované v tomto příspěvku představují názory autorů a nemusí se shodovat s oficiální pozicí Ministerstva životního prostředí České republiky.

Ing. Jan Bačovský

Fakulta životního prostředí, Česká zemědělská univerzita v Praze, Kamýcká 129, Praha – Suchbátka, 165 00

bacovskyj@fzp.czu.cz

JUDr. Jakub Straka

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha – Staré Město, 116 40

jakub.straka@mzp.cz

Abstrakt

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu již třicet let chrání rozsah a kvalitu zemědělské půdy, a i když byl standard ochrany v průběhu času navyšován, nic z toho nezabránilo znatelným úbytkům zemědělské půdy v České republice. Současně platná právní úprava navíc poněkud opomíjí ochranu mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy včetně klimatické funkce, ačkoliv tyto hrají zásadní úlohu ve stabilitě ekosystému zemědělské půdy a koncepční dokumenty na národní i nadnárodní úrovni vyžadují přijetí odpovídajících opatření.

Připravovaná změna zákona č. 334/1992 Sb. má za cíl popsanou situaci napravit. Autoři příspěvku zvolili čtyři klíčové změny, které novela vnáší do českého právního řádu – konkrétně nové vymezení zemědělského půdního fondu, které považuje krajinné prvky za součást zemědělské půdy, na které se tyto prvky nachází, pravomoc orgánu ochrany ZPF prohlásit pozemek za zemědělskou půdu, dále novou zásadu plošné ochrany zemědělského půdního fondu podtrhující mimoprodukční funkce zemědělské půdy a konečně institut agrivoltaiky jakožto hybridní formu výroby elektřiny ze solární energie, která zachovává souběžnou zemědělskou produkci.

Vybrané změny byly popsány z hlediska věcného a technického, zasazeny do právního rámce platného práva a zanalyzovány, pokud jde o možné dopady do faktického stavu a právního řádu. Autoři učinili závěr, že představená novela je způsobilá přiblížit právní úpravu cílům dle přijatých koncepcí, pokud ovšem nedozná výrazných úprav v rámci nadcházejícího projednání Parlamentem České republiky.

Klíčová slova: zemědělství, mimoprodukční funkce půdy, změna klimatu

AMENDMENT TO THE ACT ON PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND OR BRIGHTER FUTURE FOR SOIL AND CLIMATE PROTECTION?

Abstract

Act No. 334/1992 Coll. on the Protection of the Agricultural Land has been protecting the area and quality of agricultural land for thirty years, and even though the standard of protection has been increased over time, none of this has prevented noticeable decreases of agricultural land area in the Czech Republic. At the same time, the legislation in force somewhat neglects the protection of non-production functions of agricultural land, including the climatic function, although these functions play a fundamental role in the stability of the ecosystem of agricultural land and the requirement to adopt appropriate measures arises from strategic documents adopted at national and EU levels.

The amendment to Act No. 334/1992 Coll. aims to correct the described situation. Authors of this article selected four key changes that the amendment introduces to the Czech legal system - specifically, new definition of the agricultural land fund, which considers landscape elements as part of the agricultural land on which these elements are located, new instrument of agricultural land protection authority to declare the land as agricultural land, new principle of area protection of the agricultural land fund underlining the non-production functions of agricultural land, and finally term “agrivoltaics” considered as a hybrid form of electricity production from solar energy, which preserves concurrent agricultural production.

The selected changes were described from a material and technical point of view, placed in the legal framework of the applicable law and analyzed in terms of possible impacts on the factual and legal situation. The authors concluded that the presented amendment was capable of bringing the current legislation towards goals adopted in strategic documents, unless it undergoes significant modifications in the course of the upcoming discussion by the Parliament of the Czech Republic.

Key words: agriculture, non-production function of the soil, climate change



**NĚKOLIK METODICKÝCH POZNÁMEK
K PRAVOMOCI STRÁŽCŮ PŘÍRODY PROJEDNÁVAT
PŘESTUPKY V PŘÍKAZNÍM ŘÍZENÍ NA MÍSTĚ**

*Zdeněk Fiala
Pavel Vetešník*

Úvod

Průspěvek je určen primárně strážcům přírody a zaměřuje se na otázky spojené s projednáváním přestupků v příkazním řízení na místě. Využitelný však může být i v podmínkách ostatních veřejných strážů.

Autorům při formulaci textu a jednotlivých doporučení nešlo ani tak o vědecký rozbor, ale především o odbornou srozumitelnost a metodickou názornost. Jejich záměrem bylo podchytit nejtypičtější situace, postupy a problémové otázky, se kterými se strážci přírody při výkonu daného oprávnění mohou setkat. Z tohoto důvodu je také průspěvek zaměřen výlučně na ukládání pokut fyzickým osobám.

Autoři vycházeli při zpracování průspěvku ze zkušeností z „policejní“ praxe.

I. Vstupní poznámky k projednání přestupku příkazem na místě

Na základě ustanovení § 81 odst. 7 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) jsou strážci přírody (dále jen „strážci“) oprávněni projednávat příkazem na místě přestupky podle tohoto zákona. Tím je stanovena strážci věcná příslušnost k projednání některých přestupků a nepřímo i věcná příslušnost k provedení přezkumu příkazů na místě.

Příkazní řízení na místě coby zvláštní (zkrácená, zjednodušená) forma řízení o přestupku, je upraveno v ustanovení § 91 a § 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „ZOPŘ“) a návazně (subsidiárně) v ustanovení § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“). Kromě citovaných právních předpisů upravuje problematiku manipulace s příkazovými bloky dále pokyn Ministerstva financí č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a jejich evidenci a případně taktéž interní předpisy (např. typicky v prostředí Policie ČR/obecní policie), což však pokud je autorům dobře známo není případ veřejných strážů.

Ve smyslu ustanovení § 91 odst. 1 a § 92 odst. 2 písm. d) ZOPŘ může strážce uložit za přestupek pokutu příkazem na místě při splnění následujících podmínek: 1. k vyřízení věci nepostačuje domluva, 2. obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku, a 3. to vše stvrdí svým podpisem na příkazovém bloku. Nebude-li

splněna, byť jediná z nich, strážce přestupkovou věc oznámí příslušnému správnímu orgánu. Při oznámení bude postupovat podle § 73 ZOPŘ, podle kterého má-li strážce důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu (§ 76 odst. 4, § 77 odst. 1 písm. r) a § 80 odst. 3 ZOPK). V oznámení strážce uvede zejména, kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy. Na místě není žádné přesvědčování, domlouvání, apelování apod. Uvedené projevy by patrně vedly jen k eskalování situace na místě.

Domluva představuje neformální vyřízení projednání věci, neobsahuje vyslovení viny za přestupek, není ukládána rozhodnutím, jde o vyřešení věci mimo řízení. Z těchto důvodů ji proto nelze zaměňovat se správním trestem napomenutí. Vyřízení věci domluvou proto není ani překážkou věci pravomocně rozhodnuté, a v případě, že vyjdou najevo další skutečnosti, které zvyšují stupeň závažnosti přestupku, lze zahájit řízení o přestupku. Tento způsob projednání věci typicky nachází své uplatnění přímo v terénu při přistižení pachatele na místě, a to v případech, kdy se s ohledem na nízkou míru závažnosti činu jeví domluva jako postačující k nápravě pachatele a uložení pokuty naopak jako nepřiměřené. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 2 As 60/2015: „domluvou lze primárně řešit takové přestupkové jednání, jehož společenská nebezpečnost je velmi nízká. Zda však dojde k vyřešení věci domluvou, náleží výlučně úvaze správního orgánu vycházející ze skutkových okolností případu.“

Teprve není-li domluva postačující a jsou splněny další zákonné podmínky (viz výše), může strážce přistoupit k uložení pokuty (jiný druh správního trestu příkazem na místě uložit nelze) a vystavení příkazového bloku. K tomu je zapotřebí doplnit, že příkaz na místě nemusí být uložen na místě spáchání přestupku.

Příkazové bloky vydává na základě zákonného zmocnění obsaženém v ustanovení § 92 odst. 3 ZOPŘ Ministerstvo financí. Jsou opatřeny ochrannými prvky proti falšování či případnému zneužití. Využití vlastního „praxí“ vytvořeného příkazového bloku není možné¹, a to ani v případě, že by splňoval veškeré zákonem požadované náležitosti. Obecně se uvádí, že k příkazovému bloku nelze připojovat další listiny, náčrtky, fotografie atp. Dané pravidlo však neplatí zcela absolutně. Jak uvedl Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí, sp. zn. 9 A 8/2013 – 58,

¹ Výjimku představují případy, kdy tuto možnost zakládá zvláštní zákon – např. § 16 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci – což ovšem není případ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

ve kterém se zabýval situací, kdy městský strážník k příkazovému bloku připojil listinu obsahující seznam přestupků projednaných ve společném řízení z důvodu nedostatečného místa na samotném příkazovém bloku: „*Příloha pokutového bloku (§ 85 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) umožňující bližší popis a kvalifikaci více skutků, jichž se řidič dopustil v tentýž den, umožňuje vést společné řízení a uplatnit zásadu absorpční (§ 123c odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), mající vliv na záznam bodů v evidenční kartě řidiče (§ 123b téhož zákona).*“

Příkazové bloky určené fyzickým osobám se vydávají v sadách po 20 kusech, jejichž součástí jsou i pokyny k vyplnění, a existují ve dvou základních formách, přičemž se rozlišuje příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou a příkazový blok na místě nezaplacenou.

Příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou se skládá z části A, kterou si ponechává správní orgán, a části B, kterou obdrží přestupce. Příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou obsahuje navíc část C, která je po nezaplacení pokuty ve stanovené lhůtě předávána exekučnímu orgánu a slouží tak jako podklad (titul) pro provedení exekuce. Jednotlivé části jsou tzv. samopropisovací a mají shodné evidenční číslo, s výjimkou řádků pro označení správního orgánu, jména a příjmení, funkce nebo evidenčního čísla a podpisu oprávněné osoby a pro podpis přestupce, kteréžto je tak třeba na každém díle bloku vyplnit zvlášť. Podpis přestupce by měl být samozřejmě na všech částech příkazového bloku. Pokud tomu tak není, je rozhodující, aby byl alespoň na části, s kterou disponuje strážce.

Z uvedeného plyne, že na příkazový blok je třeba nahlížet nejenom jako na doklad o zaplacení pokuty, ale především jako na pravomocné, vykonatelné a exekučně vymahatelné správní rozhodnutí. V případě vydání příkazového bloku na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou je příkaz na místě vykonatelným správním rozhodnutím uplynutím lhůty k zaplacení pokuty.²

K projednávání přestupků příkazem na místě je zapotřebí také dodat, že přestupce má právo na tlumočnicka.³ Potřeba ustanovit tlumočnicka může být závislá na více faktorech, přičemž jedním z nich může být povaha protiprávního jednání. Pokud však přestupce nevyjeví, že neovládá český jazyk, tlumočnicka není zapotřebí ustanovovat.

² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 20 Cdo 2501/2006.

³ Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2018, sp. zn. 30 A 43/2017 – 66.

II. Základní náležitosti příkazového bloku a postupy při jeho vydání

Obsahové a formální náležitosti příkazového bloku jsou vymezeny v ustanovení § 92 odst. 2 ZOPŘ. Toto ustanovení stojí v poměru speciality vůči ustanovení § 93 ZOPŘ, jež vymezuje náležitosti „klasického“ rozhodnutí o přestupku. Tento vztah plně koresponduje s povahou příkazového bloku coby zjednodušeného správního rozhodnutí *sui generis*.

Při vyplňování příkazového bloku postupuje strážce podle pokynů k vyplnění uvedených na příkazovém bloku, zdůraznit je především zásadu čitelnosti, úplnosti a individualizace. Při vyřízení věci příkazem na místě a vypisování příkazového bloku je třeba proto zvláštní pozornost věnovat zejména těmto aspektům:

1. Identifikace přestupce

Základním předpokladem pro projednání přestupkové věci příkazem na místě je jednoznačná (nezaměnitelná) identifikace osoby přestupce. Ve smyslu ustanovení § 92 odst. 2 písm. a) až c) ZOPŘ k tomu účelu slouží na formuláři příkazového bloku uvedení jména a příjmení, datumu narození a adresy místa trvalého pobytu nebo v případě cizince adresy hlášeného pobytu, má-li cizinec hlášený pobyt na území ČR.

Oprávnění strážce ke zjišťování totožnosti osob, které porušují předpisy na ochranu přírody a krajiny, vyplývá z ustanovení § 81 odst. 7 písm. a) ZOPK. Dané ustanovení přitom nestanoví, jaké prostředky a způsoby lze k prokázání totožnosti použít. Obecně platí, že rozsah a způsob zjišťování totožnosti musí být přiměřený sledovanému účelu s tím, že o způsobu a potřebné míře věrohodnosti k prokázání totožnosti se vždy rozhoduje v závislosti na posouzení konkrétní situace. Připomenout je třeba také to, že důvod, pro který je prokázání totožnosti vyžadováno, musí být osobě, od níž se prokázání totožnosti vyžaduje, sdělen, a to dostatečně konkrétně. Ze strany strážce proto nepostačuje toliko formální odkaz na porušení předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny, tzn. obecně se odkazovat na ustanovení § 81 odst. 7 ZOPK a jeho parafrázi, ale je třeba uvádět konkrétní okolnosti, které věcně zdůvodňují, resp. legitimizují prováděné ztotožnění. Stejně tak je nežádoucí začínat komunikaci s přestupcem otázkou typu: „Víte čeho jste se dopustil?“. Uvedená povinnost strážce se pojí se zásadou zákonnosti, tzn. že prokázání totožnosti nesmí být nikdy vyžadováno bez zákonného zmocnění. Samozřejmostí je, že před realizací tohoto oprávnění a vůbec před zahájením úřední komunikace se musí strážce v souladu s ustanovením § 81a písm. a) ZOPK řádně prokázat služebním průkazem a odznakem. Na druhé straně výzvu k prokázání totožnosti nemůže osoba odmítnout a to ani s poukazem, že se realizuje nějaké konkrétní právo, stejně tak není oprávněna hodnotit důvodnost výzvy

či zákonnost postupu.⁴ Jinými slovy, výzvě strážce je osoba na místě povinna se podrobit, bránit se např. cestou stížnosti může až ex post. Neuposlechnutí výzvy strážce k prokázání totožnosti je přestupkem podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Účelem zjišťování totožnosti v souvislosti s projednáním přestupku v rámci příkazního řízení na místě je vydání rozhodnutí o přestupku, byť ve zjednodušené formě. V této souvislosti je proto třeba zdůraznit, že při vypisování příkazového bloku se strážce nemůže spokojit s jakýmkoli způsobem prokázání totožnosti, neboť údaje osoby podepisující blok musí být ověřeny a toto ověření musí být řádně zdokumentováno na příkazovém bloku. Oproti vyřešení věci tzv. domluvou, kde by se patrně jevilo postačující např. i strohé sdělení jména a příjmení, je tak vyžadován již určitý „kvalitativní nadstandard“. V tomto kontextu lze za zcela bezproblémové označit situace, kdy je přestupce schopen a ochoten předložit strážci např. některý z uvedených dokladů: občanský průkaz, řidičský průkaz⁵, cestovní pas, povolení pobytu či pobytovou kartu rodinného příslušníka občana EU.

Jestliže tak však přestupce nemůže učinit, neboť u sebe nemá žádný doklad obsahující potřebné údaje opatřený fotografií, vyvstává otázka, zda lze věc v příkazním řízení na místě vyřešit. Otázkou je, zda je vůbec přípustné do příslušného řádku příkazového bloku vypsát něco jiného než číslo dokladu – např. slova: totožnost ověřena podle sdělení osoby XY s uvedením čísla jejího osobního dokladu, případně totožnost ověřena na základě sdělení orgánu policie/obecní policie, nebo např. číslo technického průkazu vozidla. Dle názoru autorů uvedenému postupu nebrání žádná zákonná překážka. Upozorňují však na to, že tento způsob ověření totožnosti lze považovat za dostačující patrně jen tehdy, jde-li o vydání příkazového bloku na pokutu na místě zaplacenou, tzn., pouze tehdy, kdy je přestupce ochoten určenou výši pokuty zaplatit, disponuje příslušnou částkou a tuto také v příslušné výši na místě strážci uhradí. V daném případě lze pak totiž na příkazový blok nahlížet jako na pravomocné a především již vykonané rozhodnutí, současně jako na doklad o zaplacení. Čistě z praktického pohledu lze doplňkově uvést, že s ohledem na skutečnost, že žádný z přestupků, jež spadá do působnosti strážce, nepatří k tzv. evidovaných přestupkům a ani se nezapíše do žádné jiné evidence, tj. s jeho projednáním nejsou vyjma zaplacení pokuty spojeny pro přestupce žádné jiné následky, je i pravděpodobnost podání případného podnětu na zahájení přezkumného řízení ve smyslu ustanovení § 101 ZOPŘ minimální, vyloučena však není. Naproti tomu příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou představuje, nebude-li pokuta v zákonné lhůtě řádně uhrazena, rovněž exe-

⁴ Usnesení Ústavního soudu, ze dne 11.5. 2004, sp. zn. I. ÚS 176/04, a usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, sp. zn. 7 As 94/2012 – 20.

kuční titul, a proto musí být ztotožnění přestupce v těchto případech postaveno zcela na jisto.

Ačkoliv ZOPK na rozdíl od jiných zákonů upravujících oprávnění ke zjištění totožnosti osoby nestanoví, že důvod ke zjišťování totožnosti určuje míru spolehlivosti, s níž se zjištění provádí, lze dovodit, že bude vždy záležet na důvodu, proč strážce realizuje toto oprávnění, a vzhledem k závažnosti tohoto důvodu také volí prostředek, kterým je totožnost osoby spolehlivě zjištěna.⁶

Jestliže přestupce odmítne totožnost prokázat anebo ji není schopen věrohodně prokázat, nastává situace, která má po právní stránce patrně jen jediné řešení, a tím je aktivace ustanovení § 81 odst. 7 ZOPK, které po strážci vyžaduje, aby v daném případě přestupce zadržel a odevzdal jej orgánu Policie ČR. Navzdory tomu, že je přestupce povinen se podle zákona tomuto postupu podrobit a strážce požívá coby úřední osoba trestněprávní ochrany⁷, ponecháváme na uvážení každého čtenáře nakolik je v reálné praxi realizace daného oprávnění uskutečnitelná (proveditelná).

Řešení nastoleného problému (minimálně alespoň částečné) nabízí ustanovení § 81 odst. 7 písm. f) ZOPK, podle kterého je strážce oprávněn požadovat pomoc nebo součinnost orgánů Policie ČR, popřípadě obecní policie, pokud nemohou splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky.

Lze tak doporučit navázat spolupráci s Policií ČR (§ 14 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nebo s obecní policií (§ 1 odst. 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů), a to v písemné podobě, jejíž předmětem by mohla být součinnost při ověřování totožnosti přestupců. Formou takové součinnosti by mohla být realizace tzv. společných hlídek, při kterých by mohlo ze strany policisty nebo strážníka dojít ke zjištění totožnosti přestupce (jak policista, tak i strážník jsou oprávněni zjistit totožnost osoby na žádost jiné osoby, jestliže tato osoba má na zjištění totožnosti právní zájem, a předat zjištěné údaje této osobě), jakož i součinnost při ověření totožnosti přestupce prostřednictvím komunikačních prostředků na dálku (telefon, vysílačka), kdy k ověření přestupcem poskytnutých údajů může dojít poskytnutím dalších specifických údajů od přestupce (např. informace o rodičích či sourozencích), které by byly ověřeny Policií ČR nebo obecní policií.

2. Identifikace skutku

Další body příkazového bloku se vztahují k popisu projednávaného skutku a jeho právní kvalifikaci, včetně formy zavinění.

⁶ VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 236.

⁷ Srov. § 325 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Obecně platí, že s ohledem na uplatňování zásady *ne bis in idem* je třeba ve výrokové části rozhodnutí o přestupku specifikovat skutek, který byl předmětem přestupkového řízení, a též jeho právní kvalifikaci.⁸ Specifikace skutku musí zahrnovat označení místa a času jeho spáchání. Jen konkretizací údajů obsahující popis skutku lze zaručit, že v rozhodnutí o přestupku bude postaveno najisto, za jaké konkrétní jednání byl přestupce postižen. Nejvyšší správní soud k tomu doplnil, že „*Smyslem popisu skutku – zde: konkrétního přestupkového jednání je především jeho nezaměnitelnost, která hraje významnou roli zejména z pohledu dodržení zásady ne bis in idem (nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž skutek), ale i z pohledu práva na obhajobu (je třeba, aby obviněný věděl, co je mu kladeno za vinu a aby se tak mohl dostatečně bránit). Proto i pokutové bloky, jakožto formulářové písemné vyhotovení rozhodnutí o přestupku, obsahovaly kolonku pod č. 5. označenou: „Přestupkové jednání – doba, místo a popis“...⁹*

Nutno také věcně doplnit, že ačkoliv je příkaz na místě ze strany strážce ukládán tzv. z moci úřední, dodržení podmínky zjištěného stavu věci je fakticky v dispozici osoby podezřelé ze spáchání přestupku, která s ním musí souhlasit.

Při vypisování příkazového bloku coby zjednodušeného typu rozhodnutí o přestupku je proto třeba popsat zejména to, kde ke spáchání přestupku došlo (místo), kdy – v jakém čase (tj. datum a čas) a jakým způsobem (tj. popis jednání – konání či opomenutí – případně i bližší okolnosti spáchání přestupku). S přihlédnutím ke skutečnosti, že řada skutkových podstat obsažených v ustanovení § 87 ZOPK je odkazovacích či složených (obsahuje porušení více povinností nebo možných způsobů jejich porušení) je žádoucí při popisu skutku uvést též odkaz na konkrétní povinnost, která byla porušena, či způsob, jakým konkrétně byla porušena.¹⁰

⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 As 92/2009-65: „*Výrok rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (§ 77 zákona o přestupcích). V zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem. V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. V návaznosti na trestněprávní doktrínu je třeba i v případě rozhodnutí o přestupku trvat na tom, aby jeho výrok zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku.*“

⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. 5 As 132/2016 – 34.

¹⁰ Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, sp. zn. 15 A 103/2013 – 37 („Údaj „§ 4 písm. c) z. č. 361/2000 Sb.“ uvedený v popisu přestupkového jednání tak může znamenat jízdu na červenou, vjetí na přejezd v době, kdy tomu brání světelná a akustická signalizace, nerespektování jakékoli dopravní značky (...) Soud v této souvislosti podotýká, že pokud by byla v pokutovém bloku identifikována dopravní značka, kterou žalobce nerespektoval, záznam bodů v registru řidičů by bylo možné provést. (...) Nic takového však v pokutovém bloku uvedeno není. (...) není dostatečně konkrétně individualizováno, jakého přestupkového jednání se žalobce dopustil).

Omezený prostor vyčleněný pro popis skutku na příkazovém bloku si mnohdy jistě vyžádá i jistou míru zestručnění, použití zkratk či hovorových výrazů. V takovém případě je však nutné „zestručněný popis“ vždy doplnit i odkazem na příslušné ustanovení zákona. Patrně pouze tímto způsobem lze dostat požadavku, aby z popisu skutku bylo vždy jisté, jakého jednání se přestupce dopustil.¹¹

V podmínkách strážce se v určitých případech problematickým může jevit zejména požadavek na konkretizaci místa spáchání přestupku. S odkazem na výše uvedené je třeba usilovat o co možná nejjednoznačnější vyjádření – za tímto účelem lze použít čísla komunikací, cyklostezek, turistických tras či mapové názvy cest, obcí, katastrálních území, zonaci velkoplošných zvláště chráněných území, využít lze i zažitě místní názvy (např. rozcestí u dubu) či údaje z gps. Vyhnout se je třeba naopak obecným (širokým) popisům. Zpravidla tedy bude přicházet v úvahu jistá kombinace výše uvedených údajů. K otázce vymezení místa spáchání přestupku Nejvyšší správní soud uvedl, že „určitost místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku je třeba hodnotit individuálně s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem daného případu, přičemž je vždy nutné posoudit, nakolik formulace výroku umožňuje či neumožňuje individualizaci skutku z hlediska výše zmíněných zájmů na právní jistotě, zabránění porušení principu *ne bis in idem atp.*“¹²

Právní kvalifikace skutku se provádí odkazem na příslušný právní předpis a ustanovení obsahující skutkovou podstatu přestupku s tím, že ta musí mít oporu v popisu skutku (viz výše). Přestupce tak musí souhlasit s podřazením protiprávního jednání pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku, přičemž takové podřazení má následně vliv na výměru správního trestu. Součástí právní kvalifikace je i uvedení formy zavinění, která se vyplňuje tak, že se nevyhovující forma přeškrtně, z čehož plyne, že pro účely příkazového bloku již není potřebné blíže rozlišovat, zda šlo o úmysl přímý či nepřímý či nedbalost vědomou anebo nevědomou. Nutno upozornit, že byť nejde v případě ZOPK o přestupky, které se zapisují do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, stále jde o povinnou náležitost příkazového bloku každého přestupku a forma zavinění nesmí zůstat nevyplněna, mimo jiné již jen proto, že má vliv na výši uložené pokuty (úmyslné zavinění je závažnější, než zavinění z nedbalosti).

¹¹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, sp. zn. 7 As 94/2012 – 20 (*postačuje uvedení přestupkového jednání zkratkami „jízda bez použití BP“ nebo „pásky“, jsou-li tyto zkratky doplněny odkazem na ustanovení zákona o přestupcích, ve kterém je přestupek specifikován, a na ustanovení zákona o silničním provozu, které přestupce porušil*); rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 2 As 109/2016 – 32 (*Nejvyšší správní soud nicméně připouští, že by navíc bylo vhodné, kdyby příslušný policejní orgán doplnil popis skutku „jízda bez bezpečnostního pásu“ také o odkaz na § 6 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu (...)*).

¹² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 6 As 65/2015 – 43.

3. Určení výše pokuty

Vzhledem ke skutečnosti, že ZOPK neobsahuje zvláštní ustanovení o ukládání pokut příkazem na místě, uplatní se v tomto směru úprava obecná.¹³ Platí tedy, že strážce může příkazem na místě uložit pokutu nejvýše do 10 000 Kč, mladistvému pak nejvýše 2 500 Kč; to neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou. K projednávání přestupku příkazem na místě u mladistvého Nejvyšší správní soud uvedl, že „připouští-li zákon projednání přestupku příkazem na místě i s mladistvým pachatelem, „nutně musí presumovat i způsobilost a odpovědnost mladistvého pachatele za své konání v průběhu řízení“¹⁴.

Peněžitá pokuta jako jeden ze správních trestů je sankcí s preventivně-represivní funkcí. Jak prevence, tak represe by měly být ve výměře pokuty promítnuty. Výše pokuty proto musí být v každém konkrétním případě stanovena individuálně tak, aby odpovídala všem zvláštnostem (okolnostem) přestupku. Hlavním (nikoliv však jediným) kritériem, ke kterému strážce při určení výše pokuty přihlíží, je povaha a závažnost přestupku.¹⁵ V podmínkách ZOPK by nemělo zůstat přehlédnuto zvláštní pravidlo obsažené v ustanovení § 87 odst. 5, podle kterého lze za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích. Při určení výše pokuty ukládané příkazovým blokem by se citované pravidlo mělo projevit tak, že strážce vyměří pokutu v horní polovině výměry, která však nesmí přesáhnout částku 10 000 Kč/2 500 Kč u mladistvého, případně věc oznámí příslušnému správnímu orgánu.

Jak již bylo uvedeno, kritériem určení druhu a výměry správního trestu je mimo jiné povaha a závažnost přestupku (§ 37 písm. a) ZOPŘ). Proto u závažnějších přestupků bývá vhodnější oznámení takového přestupku příslušnému správnímu orgánu, který může v rámci „standartního“ přestupkového řízení uložit pokutu ve vyšší výměře nežli strážce v příkazním řízení na místě. Je zapotřebí si uvědomit, že oprávnění projednat přestupky příkazem na místě je možnost a nikoliv povinnost.

Pro účely tohoto článku je vhodné na tomto místě zmínit zejména to, že strážce výši pokuty určuje, nelicituje o ní. Platí zásada, že jestliže již jednou byla výše pokuty určena, nelze ji následně měnit tj. zvyšovat a ani snižovat podle toho, jakou finanční částkou zrovna přestupce disponuje. Z taktického pohledu je proto vhodné přistoupit k vypisování příkazového bloku na místě zaplacené teprve poté, co strážce tzv. „peníze uvidí“. Je žádoucí vyhnout se situaci, kdy přestupce s výši

¹³ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009 sp. zn. As 16/2008 – 68.

¹⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010 sp. zn. 5 As 65/2009 – 39.

¹⁵ Podrobněji k pravidlům určování druhu a výměry trestu viz např. KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 285 a násl.

pokuty souhlasí, přistoupí se k vydání příkazového bloku a následně přestupce zjistí, že nemá příslušnou částku u sebe.

Připomenout je vhodné i to, že i na příkazní řízení na místě dopadá zásada absorpční podle § 41 odst. 1 ZOPŘ. V případě, kdy protiprávní jednání přestupce naplňuje více skutkových podstat přestupků podle ZOPK, nelze postupovat tak, že by strážce projednal jen některé z nich a zbylé oznámil. Pro případy, kdy je ukládána pokuta za více přestupků platí, že strážce musí být příslušný k jejich projednání a pokutu vyměřuje podle ustanovení (sazby) vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný s tím, že skutečnost, že bylo spácháno více přestupků, zohlední jako přitěžující okolnost. Strážce tak postupuje podle § 87 odst. 1 ZOPŘ, který se uplatní i na projednávání přestupků příkazem na místě.¹⁶ I zde však platí zásada, že výše pokuty nesmí přesáhnout částku 10 000 Kč/2500 Kč u mladistvého.

4. Formální náležitosti příkazového bloku

Účelem formálních náležitostí příkazového bloku je zajistit potřebnou míru důvěry v to, že se jedná o formalizovaný akt příslušného orgánu nadaného patřičnou pravomocí v oboru jeho působnosti, jenž byl vydán v určitém čase v rámci zákonem stanoveného postupu. Jinými slovy, formální náležitosti mají osvědčit, že příkazový blok je aktem vrchnostenské aplikace práva orgánem veřejné moci.¹⁷

Formální náležitosti příkazové bloku jsou vymezeny v § 92 odst. 2 písm. h) až l) ZOPŘ a ve formuláři příkazového bloku se promítají v uvedení :

- data a místa vydání příkazového bloku – uvedené údaje se v praxi strážců zpravidla budou shodovat s tím, kde a kdy byl skutek spáchán, vždy a za všech okolností tomu tak však být nutně nemusí. V takových případech, je třeba při vyplňování bloku pamatovat na to, že místo a čas spáchání přestupku s datem a místem vydání příkazového bloku nelze zaměňovat.
- poučení – před podpisem příkazového bloku přestupcem je třeba jej poučit o tom, že podpisem příkazového bloku se ten stává pravomocným rozhodnutím, tzn. že se proti němu již nelze dále odvolat. V případě příkazového bloku na pokutu na místě nezaplacenou též o tom, v jaké lhůtě, kde a jak lze uloženou pokutu zaplatit, jakož i o následcích jejího případného nezaplacení (exekuční vymahatelnost). O možnosti podat podnět na zahájení prezkumného řízení, žádosti o obnovu řízení či nepřípustnosti správní žaloby s ohledem na „vzdání se práva na odvolání“¹⁸ se není třeba při plnění této povinnosti zvláště zmiňovat.

¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. 1 As 255/2017 – 27.

¹⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 As 23/2011 – 82

¹⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2014, sp. zn. 6 As 49/2003 – 46.

- označení správního orgánu, jména a příjmení, funkce nebo služebního čísla nebo identifikačního čísla oprávněné úřední osoby a jejího podpisu – Označení správního orgánu se zpravidla provádí otiskem úředního razítka.¹⁹ Strážce je oprávněn užívat státní znak ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. t) zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky. Pokud by úředním razítkem nedisponoval v okamžiku přistižení přestupce, bylo by možné tento bod vyplnit i ručně. Do příslušného řádku dále strážce uvede své jméno a příjmení anebo své identifikační číslo, případně obé, a připojí svůj podpis. Absence jednoho či druhého nezpůsobuje nezákonnost příkazového bloku a nemůže mít negativní vliv ani na případnou exekuci nezaplacené pokuty, vždy však musí být z údajů zachycených na příkazovém bloku zřejmé, kdo jej vypsál. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. září 2012, č. j. 7 As 94/2012 – 20: *„Je-li na pokutovém bloku E 6764884 uvedeno pouze rukou psané asistent P. N. , pak se může jednat jak o uvedení funkce a jména policisty, tak případně funkce a podpis policisty. Každopádně je zřejmé, kdo pokutový blok vypsál. Ani chybějící podpis policisty na pokutovém bloku nemůže zpochybnit jeho způsobilost být podkladem pro záznam v případě, že je možné z jiných údajů na pokutovém bloku policistu identifikovat, zpravidla z uvedeného jména, jak je tomu v tomto případě, nebo z identifikačního čísla policisty. K dostatečné identifikaci policisty tak postačuje i uvedení jména, identifikačního čísla a podpisu, jak je tomu u pokutového bloku L 4443991, kde je uvedeno P. M. OEČ X a nečitelný podpis, a u pokutových bloků E 6762645, E 6762646 a E 6762647, na nichž je uvedeno P. H. ČOZ X a nečitelný podpis. Pokud jde o podpis, je při absenci jeho zákonné definice nutné spokojit se s minimálními nároky na jeho podobu. Jedná se o individualizované vypsání jména nebo znaku osoby, která podpis napsala, a to souvislým i nesouvislým tahem ruky. Nelze a priori vyloučit využití velkých tiskacích písmen, jak dovozuje stěžovatel.“*
- podpisu přestupce – podpisem příkazového bloku přestupce osvědčuje splnění všech zákonných podmínek pro projednání věci příkazem na místě, tzn. vyjadřuje se souhlas se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Podpis přestupce na příkazovém bloku tak představuje podmínku *sine qua*

¹⁹ Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 1. 2015, sp. zn. 10 A 78/2014 – 45: *„Požadavek žalobce na uvedení označení orgánu, který pokutu uložil, byl rovněž naplněn. Ve všech pokutových blocích je uveden otisk úředního razítka se státním znakem a jeho evidenčním číslem a podpis s uvedením jména, příjmení a funkce nebo služebního či identifikačního čísla oprávněné úřední osoby. V tomto směru je proto naplněn požadavek žalobce na označení orgánu, který pokutu uložil.“*

non, podmínku bez níž nelze věc příkazem na místě projednat. Podpisem přestupce dále stvrzuje, že převzal příkazový blok. Jak vidno, podpis přestupce je naprosto zásadní náležitostí, která musí být na příkazovém bloku obsažena vždy. Teprve podpisem přestupce se příkazový blok stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Pokud by byl na podepisující osobě podpis vynucen násilím, vážnou a bezprostřední pohrůžkou násilí nebo za stejných podmínek učiněnou pohrůžkou jiné srovnatelně závažné újmy, nelze to považovat za souhlas s projednáním přestupku příkazem na místě.²⁰ K formě nesouhlasu Nejvyšší správní soud uvedl: „*Pro úvahu, zda stěžovatel vyčerpal procesní prostředky k ochraně svých práv či nikoliv, totiž není rozhodné, do jaké míry se ztotožnil s názorem, že se skutečně dopustil přestupku, tj. jakou míru vnitřní mentální distance či akceptace dosáhl ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu. Směrodatné je pouze to, jakým způsobem tento svůj případný nesouhlas projevil navenek, tj. zda tak učinil kvalifikovaně. Z hlediska zákonné úpravy pak představuje jedinou relevantní možnost docílit standardního správního řízení odmítnutí uloženou blokovou pokutu zaplatit, jak je podrobně popsáno shora.*“²¹ Na podpis přestupce ve spojení se zjištěním totožnosti přestupce je zapotřebí klást velký důraz, protože zpochybněním podpisu lze v budoucnu namítat neudělení souhlasu s uložením pokuty příkazem na místě (např. proto, že došlo k záměně s jinou osobou), což je i důvodem pro podání žádosti o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) SŘ.²²

III. Tzv. stornace (znehodnocení) příkazového bloku

V praxi nelze nijak vyloučit situace, kdy bude nucen strážce příkazový blok tzv. stornovat. Může se tak stát např. dopustí-li se chyby při jeho vypisování nebo když se přestupce tzv. na poslední chvíli rozmyslí (odmítne vyplněný příkazový blok podepsat anebo jej nemůže či nechce zaplatit, poté co již byl blok vypsán). Důvodem může být i to, že se jednotlivé části příkazového bloku díky nesprávnému použití podložky pro vypisování nepropíší. Vyloučit nelze ani poškození příkazových bloků díky povětrnostním vlivům či neopatrnou manipulací (např. pád bloku do blátu, vody apod.) Zajímavou (v praxi ne zcela vždy jednotně řešenou) otázkou je ta, zda je třeba vyplněný příkazový blok stornovat za situace, kdy jej odmítne přestupce následně převzít, a to patrně proto, že na samotném bloku je uvedeno, že podpisem přestupce potvrzuje převzetí části B. Vycházeje ze skuteč-

²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, sp. zn. 2 As 183/2016 – 38.

²¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 2 As 47/2008.

²² Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010 – 65 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. 6 As 96/2014 – 31.

nosti, že zákon spojuje právní moc příkazového bloku s podpisem přestupce a nikoliv s jeho převzetím, zastávají autoři názor, že pokud by přestupce blok podepsal a poté jej odmítl převzít či převzatý blok např. přímo před strážcem roztrhal, nemůže to mít žádný vliv na právní moc rozhodnutí a tudíž uvedené nemůže být ani důvodem pro tzv. stornaci vypsaného, již podepsaného příkazového bloku. Pro danou situaci však lze nepochybně doporučit, aby strážce následně sepsal o nepřevzetí příkazového bloku úřední záznam pro účely případné pozdější „reklamací“, resp. pro účely případného přezkumného řízení.

Prvním základním pravidlem při stornaci příkazového bloku je tedy to, že k ní lze přistoupit pouze před podepsáním příkazového bloku přestupcem. Jak již bylo uvedeno, podpisem přestupce se příkazový blok stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Případné vady podepsaného příkazového bloku lze proto odstranit pouze cestou mimořádných opravných a dozorčích prostředků, případně postupem podle § 70 správního řádu²³ (viz dále).

Druhým pravidlem je, že stornaci je třeba provést takovým způsobem, aby byla zachována možnost (povinnost) vrácení znehodnocených příkazových bloků.²⁴

Pod pojem stornace příkazového bloku spadají tedy následující úkony – vypsaní či otisk úředního razítka se slovy STORNO přímo na příkazovém bloku, zaevidování stornace pod číslem jednacím, sepsání úředního záznamu s uvedením důvodu, předání a vrácení znehodnocených příkazových bloků.

IV. Způsoby nápravy vad vydaných příkazových bloků

Pokud není příkazový blok vydán v souladu s podmínkami a předpoklady, které stanoví zákon (ať z pohledu hmotně právních, procesně právních či kompetenčních norem), je třeba hovořit o vadném správním rozhodnutí.

Jak však již vyplynulo z výše uvedeného textu, jakož i citované judikatury, při hodnocení charakteru vad příkazového bloku, jejich závažnosti a právních následků, nelze s ohledem na specifické podmínky (podoba předtištěného formuláře, omezený prostor po popis skutku, terénní podmínky) postupovat ryze formalisticky. Ne každá vada je natolik podstatná, aby byla důvodem pro zrušení příkazového bloku z titulu jeho nezákonnosti. V této souvislosti připomeňme judikatorní větve vztahující k formálním náležitostem rozhodnutí:

- „Absence data vyhotovení je nepochybně vadou písemného vyhotovení rozhodnutí, zpravidla však nepůjde o vadu způsobující nicotnost a většinou

²³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 6 As 147/2022 – 28.

²⁴ Postup při odpisu a fyzické likvidaci znehodnocených příkazových bloků upravuje v podrobnostech Pokyn Ministerstva financí č. MF-15, o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci.

ani takovou nezákonnost daného rozhodnutí, pro kterou by bylo nezbytné je zrušit. Neuvedení data vyhotovení rozhodnutí nepochybně je nezákonností. Ne každá nezákonnost však nutně musí vést ke zrušení rozhodnutí. Důvodem pro nezrušení rozhodnutí může být u neuvedení data vyhotovení zejména okolnost, že v kontextu dalšího obsahu rozhodnutí půjde o vadu, která žádným podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem.²⁵

- K namítaným formálním vadám soud uvádí, že správní rozhodnutí skutečně musí obsahovat otisk úředního razítka (srov. § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), jeho vyhotovení popř. poštovní zásilka pak musí obsahovat údaj „vypraveno dne:“ [srov. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu]. Absence těchto náležitostí tedy zakládá nezákonnost rozhodnutí. Ne každá nezákonnost rozhodnutí však nutně musí vést k jeho zrušení.²⁶
- „V případě absence otisku razítka by byl důvod pro zrušení rozhodnutí, pokud by toto pochybení vrhalo pochybnost na to, kdo předmětné rozhodnutí vydal.“²⁷
- „jakkoli se v teorii správního práva objevují názory, podle nichž je podpis na stejnopise správního rozhodnutí jeho tak zcela nezbytnou náležitostí, že bez tohoto podpisu se jedná o nicotný akt, z něhož není patrná vůle oprávněné osoby vydat dané rozhodnutí, Nejvyšší správní soud setrvává na stanovisku, že takto striktní vnímání role podpisu na správním rozhodnutí není nutné a že postačí, pokud bude u správního rozhodnutí v případě pochybností testováno, zda je skutečně vydáno s vědomím a v souladu s vůlí oprávněné osoby.“²⁸

V daném kontextu, vycházejí z teorie vad správních rozhodnutí²⁹, lze rozlišovat příkazové bloky bezvadné, formálně vadné a nezákonné.³⁰ Teoreticky nelze vyloučit ani vydání tzv. nicotného příkazového bloku.³¹

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 As 23/2011 – 82.

²⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, sp. zn. 1 As 229/2014 – 48.

²⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. 2 A 1146/2002, či shodně i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. 2 Azs 259/2004 – 47.

²⁹ Podrobněji viz např. KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 181 a násl.

³⁰ V teorii vad se rozlišují dále správní akty tzv. věcně nesprávné, tj. akty zatížené nesprávnou správní úvahou (typicky např. nepřiměřenou výměrou správního trestu v rámci zákonného rozpětí). Věcně nesprávnosti lze zhojit jen v odvolacím řízení. Proti příkazovému bloku se nelze odvolat. Jestliže přestupce na místě s výši uložené pokuty souhlasil a příkazový blok podepsal, nemůže již zpětně její nepřiměřenost namítat.

³¹ Taková situace by nastala např. tehdy, pokud by strážce projednal přestupek, k jehož projednání

Obecně platí, že na vadné akty (vyjma aktů nicotných) je třeba v důsledku presumpce platnosti a správnosti veřejně mocenských aktů hledět jako na bezvadné, vyvolávající příslušné právní důsledky, a to až do doby, než jsou příslušným postupem změněny či zrušeny.

V praxi může být někdy obtížné kvalifikovat určité pochybení, resp. vadu příkazového bloku a v návaznosti na to zvolit odpovídající procedurální postup jejího odstranění.

Formálně vadné akty se pojí s institutem oprav zřejmých nesprávností ve smyslu § 70 SŘ, tj. opravou zjevných písařských či početní chyb a jiných seznatelných nesprávností, ke kterým došlo „zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti bylo rozhodnutí vyhlášeno či vyhotoveno, a která je každému zřejmá“.³² Daný institut lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní materiální obsah rozhodnutí (skutkové a právní závěry).³³ Jinak vyjádřeno, opravným rozhodnutím lze opravit jen chyby, jež jsou patrné na první pohled a jež nevzbuzují reálné pochybnosti o věcné správnosti uvedených údajů a jsou zřejmé i laikovi. Nejistota (pochybnost) o správnosti údaje nemůže být odstraňována až následným dokazováním.

Vycházejí ze skutečnosti, že oproti „klasickému“ správnímu rozhodnutí s odůvodněním v případě příkazového bloku v podstatě jednotlivé části splývají a je zde pouze minimum údajů, na jejichž základě by bylo možné určit, zda jde o zřejmou nesprávnost, lze doporučit při aplikaci ustanovení § 70 SŘ jistou obezřetnost. Tímto postupem lze v rámci příkazového bloku opravit například překlepy či zkomoleniny v osobních údajích přestupce (jméno, příjmení, datum narození, číslo dokladu), lze-li jej ze zbylých údajů jednoznačně identifikovat, či chyby, popř. nedostatky v popisu skutku, opět za předpokladu, lze-li z ostatních údajů uvedených na bloku určit jejich správné znění. Zcela výjimečně by bylo možné opravit tímto postupem i nedostatky v právní kvalifikaci – vycházejí ze soudní judikatury např.

příkazem na místě není příslušný či při projednání přestupku nepoužil předepsaný tiskopis příkazového bloku. V tomto ohledu se lze zcela ztotožnit se závěry judikatury, spočívajícími v tom, že „chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali“ (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, sp. zn. 2 Afs 12/2003 – 216; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2011, sp. zn. 8 As 47/2010 – 81; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 3 Azs 277/2004 – 70.).

³² Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2011, sp. zn. 4 Ads 139/2011 – 400; či rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2009, sp. zn. 22 Ca 111/2009 – 40.

³³ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009 – 541.

tehdy, kdy je právní kvalifikace nečitelná, ale v rámci popisu skutku je proveden odkaz na právní povinnost³⁴, či neúplná – chybí údaj o odstavci, nicméně je uveden příslušný paragraf a písmeno a z popisu skutku je bez jakýchkoli pochybností zřejmé, o jaký odstavec se jedná.³⁵

Nemá-li vada příkazového bloku povahu zřejmé nesprávnosti, je na místě přistoupit k zahájení přezkumného řízení a v případě, je-li nezákonnost prokázána, ke zrušení příkazového bloku (§ 101 ZOPŘ a návazně § 94 a násl. SŘ). Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 23. července 2015, č.j. 2 As 126/2015 – 94: „Pokud tedy správní orgán v přezkumném řízení zjistí nezákonnost pokutového bloku, která nemá povahu pouhé zjevné (tj. z dalšího obsahu bloku samotného nepochybně zřejmé) nesprávnosti, není oprávněn pokutový blok změnit, nýbrž jej musí zrušit. Po zrušení bloku lze vést běžné přestupkové řízení, případně věc vyřešit v příkazním řízení, jsou-li k tomu dány zákonné podmínky, anebo dokonce v novém blokovém řízení, bude-li obviněný z přestupku s takovým řešením souhlasit.“ Z důvodu nezákonnosti zrušený příkazový blok zůstává součástí správního spisu. Z hlediska evidence příkazových bloků je třeba pak k vyúčtování bloku připojit úřední záznam o jeho pozdějším zrušení v přezkumném řízení.

Institut obnovy řízení (§ 100 a § 102 SŘ) v souladu se závěry soudní judikatury při nápravě vad příkazových bloků přichází v úvahu jen v případech tzv. záměny v osobě pachatele, resp. neudělení či zpochybnění souhlasu s uložení pokuty.³⁶

Pokud jde o určení příslušnosti k provedení výše nastíněných „opravných“ procesů, lze vycházet ze specifického postavení strážce coby správního orgánu sui generis stojícího mimo organizační strukturu orgánů ochrany přírody a krajiny³⁷ konstatovat, že strážce je příslušný k provedení opravy zřejmé nesprávnosti, k vydání autoremedurního rozhodnutí v rámci přezkumného řízení (tj. ke zrušení vlastního rozhodnutí při splnění všech zákonných podmínek) a taktéž k provedení první fáze obnovy řízení (tj. posouzení důvodů, pro které je o obnovu žádáno, a tedy k rozhodnutí o povolení obnovy). Naopak strážce již není příslušný k provedení standartního či zkráceného přezkumného řízení. Jestliže tedy obdrží podnět k zahájení přezkumného řízení a nejsou-li splněny podmínky pro provedení tzv. autoremedury (§ 95 odst. 2 SŘ) předá věc se svým stručným vyjádřením a „spisovým materiálem“ k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu. Tímto orgánem je ve smyslu ustanovení § 178 odst. 2 SŘ orgán, který strážce výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.

³⁴ Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 17 A 39/2015 – 42.

³⁵ Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2015, sp. zn. 57 A 66/2014 – 39.

³⁶ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. 8 As 108/2017 – 34.

³⁷ Srov. ustanovení § 75 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

V. Postup při ztrátě příkazových bloků či finanční hotovosti a odpovědnostní otázky

V rámci postupů při ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení příkazových bloků je třeba rozlišovat zejména následující situace:

1. ztrátu, odcizení, poškození či zničení nevyplněných příkazových bloků či bloku jako celku;
2. ztrátu, odcizení vybrané finanční hotovosti;
3. ztrátu, odcizení, poškození či zničení určité části (dílu) vyplněných příkazových bloků či bloku.

Pro všechny varianty platí, že strážce o „ztrátě“ bezodkladně sepíše úřední záznam, který zaeviduje pod číslem jednacím, a do 15 dnů danou skutečnost ohlásí orgánu, od něhož byly příkazové bloky odebrány, a zároveň i Ministerstvu financí, které zveřejňuje přehled odcizených, ztracených a zničených příkazových bloků.

V případě odcizení nevyplněných příkazových bloků či bloku jako celku a vybrané finanční hotovosti oznámí strážce tuto skutečnost Policii České republiky a poskytuje součinnost při objasnění skutku.

Ve vztahu k nevyplněným příkazovým blokům nebyla ze strany Ministerstva financí stanovena zvláštní odpovědnost (hodnota bloku).

Jestliže by došlo ke ztrátě nebo odcizení vybrané finanční hotovosti vzniká odpovědnost za škodu, a to ve výši součtu jednotlivých finančních částek vyplněných na příkazních blocích. U profesionálních strážců, kteří byli do funkce ustanoveni z řad zaměstnanců orgánů ochrany přírody, by se náhrada vzniklé škody řešila postupem stanoveným dle zákoníku práce. V případě dobrovolných spolupracovníků, kteří vykonávají funkci ve svém volném čase a bez finančního ohodnocení, by přicházela v úvahu obecná odpovědnost za škodu dle občanského zákoníku.

Pokud by byly ztraceny pouze díly příkazového bloku, které si měl strážce ponechat (díl A, případně C), a to poté, co příslušné ostatní díly byly řádně vydány, nejde o ztrátu (zničení, odcizení) příkazových bloků ve smyslu Ministerstvem financí vydaného metodického Pokynu č. MF-15, o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci. V dané situaci, bude nezbytné vybranou hotovost odvést a ztracené díly příkazového bloku nahradit úředním záznamem, v němž bude co nejpodrobněji uveden obsah ztracených bloků a popsány okolnosti, za kterých ke ztrátě došlo.

Závěrem této části lze poukázat i na ustanovení § 81 odst. 6 ZOPK³⁸, jakož i Etický kodex strážce a ve spojení s nimi i na pasáž z rozhodnutí Nejvyššího

³⁸ „Ustanovující úřad ustanovení strážce přírody zruší, pokud fyzická osoba přestala tuto funkci vykonávat, splňovat podmínky stanovené v odstavci 3 nebo se prokáže, že byla ustanovena na podkladě

správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 5 As 35/2014, které byt se vztahuje k jednání policisty, je plně přenositelné i na strážce: „Použití veřejných prostředků (vybraných za uložené blokové pokuty od přestupců) v důsledku protiprávního jednání pro vlastní soukromé účely (navíc v rozsahu blížícím se hranici pro trestný čin zpronevěry – viz § 206 odst. 1 ve spojení s § 138 odst. 1 trestního zákoníku) je jedno z nejzávažnějších jednání, kterým je příslušník schopen ohrozit pověst Policie České republiky a důvěru v ní. Je smutným paradoxem, pokud příslušník policie, jehož základní povinností, jak důvodně uvádí stěžovatel, je podílet se na objasňování a potíhu protiprávního jednání jiných osob, sám takto závažným způsobem porušuje zákon, a to ještě úmyslným přisvojením si jemu svěřených finančních prostředků, které vybral právě jakožto sankci (blokovou pokutu) za protiprávní jednání jiných osob. Je zřejmé, že autorita takového policisty v očích veřejnosti, resp. důvěra v něj musí být v podstatě nulová; takové jednání rovněž signalizuje jeho ochotu dát přednost vlastním zájmům před důležitým zájmem služby ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aniž by zdejší soud přehlížel žalobcovo tvrzení o jeho složité osobní finanční situaci, jakož i skutečnost, že přisvojenou částku po několika dnech vrátil (ovšem až po té, co byl jeho čin odhalen a bylo s ním zahájeno řízení o daném deliktu), je třeba říci, že podobného jednání se příslušník Policie České republiky jednoduše dopustit nesmí, takové jednání nakonec může (mimo jiné) nastolit otázku, zda policista, který se takto chová, neukládá blokové pokuty právě s cílem zajistit si finanční prostředky pro svou osobní potřebu. Touto úvahou Nejvyšší správní soud žalobci takové motivy nijak nepodsouvá, jen ilustruje, do jaké míry je dané jednání mající znaky přestupku, kterého se žalobce dopustil zcela zjevně v souvislosti s výkonem služby, schopné ohrozit pověst Policie České republiky, zpochybnit objektivitu jejích postupů a důvěru občanů v její počínání.“

Závěr

Jak vidno s pravomocí strážce projednávat přestupky příkazem na místě se může pojit celá řada právních otázek a praktických problémů, na které snad tento článek podává odpovědi či alespoň nastiňuje jejich možná řešení. Považujeme však za nutné zdůraznit, že přestože má výše uvedený text charakter metodického návodu, není možné jej mechanicky přejímat. Každý jednotlivý případ či situace vyžaduje vždy individuální přístup. Naším záměrem bylo toliko usnadnit Vám procesní náročnost a kultivovat aplikační praxi tak, aby při využití daného oprávnění nebyla opomenuta nějaká podstatná náležitost, a pro případ, že se tak

nesprávných nebo nepravdivých údajů. Ustanovující úřad může ustanovení stráže přírody zrušit též z vlastního podnětu z jiných důvodů nebo na žádost osoby, která je ustanovena stráží přírody. Osoba, u níž ustanovující úřad zrušil ustanovení stráží přírody, je povinna neprodleně odevzdat tomuto úřadu služební odznak a průkaz stráže přírody.“

již stane, upozornit na možné způsoby nápravy jednotlivých kategorií vad. Jako akademici jsme si samozřejmě vědomi toho, že patrně nejsme schopni dohlédnout veškeré „skryté nástrahy praxe“ a proto ani text tohoto článku nemusí být zcela vyčerpávající. Jsme proto otevřeni věcným kritickým připomínkám, jakož i případným dalším námětům na rozpracování témat či otázek, které se z Vašeho pohledu jeví jako problematické a potřebné. Postavení a úloha veřejných stráží z pohledu svého významu při ochraně životního prostředí s přihlédnutím k omezeným možnostem správního dozoru je totiž nezastupitelná a nepochybně si zasluhuje svou pozornost.

O autorech:

doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D. je docentem na katedře práva životního prostředí PF UK

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D. je vedoucím katedry veřejného práva a veřejné správy na vysoké škole CEVRO Institut.

Klíčová slova: veřejná stráž, strážce přírody, příkazní řízení na místě, příkazový blok, náležitosti, vady

Seznam použité literatury

FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, VETEŠNÍK, Pavel, ŠKUREK, Martin, HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír, SOVOVÁ, Olga., SCHEU, Lenka. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-797-6.

FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORZINKOVÁ, Eva, ŠKUREK, Martin et. al. *Správní právo trestní*. 2. vyd. Praha: Leges, 2021, 308 s. ISBN 978-80-7502-531-9

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 1056. ISBN 978-80-7400-772-9.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7.

VETEŠNÍK, Pavel a Luboš JEMELKA. *Zákon o obecní polici. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 464 s. ISBN 978-80-7400-729-3

Abstract

The aim of this paper is to provide answers to the questions and problems that guardians of nature face when they are dealing with offenses in administrative proceeding on the scene. Attention is therefore paid in particular to the content and formal requirements of decision, methods of correcting their defects and responsibility in the case of loss decision or cash which was collected.

Key words: guardians of nature, administrative offences proceedings, administrative decision, essentials, defects



☛ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚS ČR ☚**ÚSTAVNÍ SOUD (NEJEN) K ODPOVĚDNOSTI STÁTU
ZA POCHYBENÍ ORGÁNŮ OCHRANY OVZDUŠÍ
ČI AUTORIZOVANÉHO INSPEKTORA***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvod**

Není výjimkou, že i v dalším sledovaném období (listopad 2022 až březen 2023) Ústavní soud ve své judikatorní praxi posuzoval několik zajímavých případů, které mají vztah k právním předpisům na úseku ochrany životního prostředí. I v tomto příspěvku jsou proto představena jak rozhodnutí (nálezy) senátní, tak i rozhodnutí (usnesení, resp. nález) plenární, která byla vydána jednotlivými senáty Ústavního soudu, resp. jeho plénem, v řízeních o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Postupuji přitom chronologicky od nejstaršího po nejnovější.

Vybrané senátní nálezy Ústavního soudu se týkají zejména problematiky odpovědnosti státu za škodu způsobenou pochybením orgánů ochrany ovzduší (nález sp. zn. I. ÚS 3226/21), podpory výroby elektřiny z obnovitelného zdroje – slunečního záření (nález sp. zn. I. ÚS 2839/21) a zákazu vydávání překvapivých rozhodnutí v kontextu přezkumu územních plánů správními soudy (nález sp. zn. III. ÚS 2329/21). Další senátní nálezy interpretují právní úpravu obsaženou ve vodním zákoně¹, ať již z hlediska zákazu plavby plavidel se spalovacím motorem (nález sp. zn. III. ÚS 3204/21) nebo z hlediska náhrady za strpění vodního díla (nález sp. zn. IV. ÚS 362/22). Plenární rozhodnutí Ústavního soudu pojednávají o odpovědnosti stavebních úřadů za pochybení v souvislosti s činností autorizovaného inspektora (nález sp. zn. Pl. ÚS 40/22) a o výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/22).

Ve všech uvedených případech (s výjimkou věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 39/22) Ústavní soud dovedl porušení práva na soudní ochranu (spravedlivý pro-

¹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. K tomuto zákonu blíže srov. např. HORÁČEK, Z., KRÁL, M., STRNAD, Z., VYTEJČKOVÁ, V. *Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015.

ces) garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), případně porušení jeho základních prvků, kterými jsou přístup k soudu nebo požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí. Ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 40/22 byla vedle toho porušena i práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 3 Listiny a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a ve věci sp. zn. IV. ÚS 362/22 pak i právo na náhradu za omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny. Ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 39/22 bylo stěžovateli (obcemi) neúspěšně namítáno porušení jejich práva na spravedlivý proces, práva na samosprávu a práva na příznivé životní prostředí.

K podpoře výroby elektřiny z obnovitelného zdroje (slunečního záření) v podobě zelených bonusů

Nálezem sp. zn. I. ÚS 2839/21 ze dne 22. 11. 2022 zrušil I. senát Ústavního soudu² v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy na návrh stěžovatelky obchodní společnosti Solar CD, s. r. o., usnesení Nejvyššího soudu,³ a to pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny.

Žalobou podle části páté občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“) se stěžovatelka domáhala, aby obvodní soud nahradil zamítavá rozhodnutí Energetického regulačního úřadu. Uvedenými rozhodnutími nebylo vyhověno jejímu návrhu na přiznání práva na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výši platné pro zdroje uvedené do provozu mezi 1. 1. 2011 a 31. 12. 2011, na uložení povinnosti vedlejší účastníci poskytovat tuto podporu v podobě „zelených bonusů“ a stanovení, že tato práva a povinnosti trvají po dobu životnosti energetického zařízení. Obvodní soud pro Prahu 8 žalobu zamítl. Městský soud v Praze k odvolání stěžovatelky rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Proti rozsudku městského soudu brojila stěžovatelka dovoláním, spolu s návrhem na položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, dále jen SDEU. Nejvyšší soud však dovolání odmítl částečně jako vadné, částečně jako nepřípustné. Z tohoto důvodu se již blíže nezabýval návrhem na položení předběžných otázek SDEU.

Ústavní soud rekapituloval, že podstatou posuzované věci bylo, zda stěžovatelce vznikl nárok na podporu výroby elektřiny z obnovitelného zdroje (slunečního záření) i přesto, že jí původně udělená licence z roku 2010 byla zrušena v důsledku trestné činnosti třetích osob. Předně bylo nutno posoudit, zda Nejvyšší soud postupoval ústavně souladně, nezabýval-li se stěžovatelkou tvrzeným rozporem národní úpravy s právem EU a návrhem na položení předběžné otázky SDEU. Po předestření obecných východisek týkajících se požadavků na odůvodnění roz-

² Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jaromír Jirsa. Žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.

³ Konkrétně se jednalo o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2021 č. j. 23 Cdo 1272/2021-420.

hodnutí o odmítnutí dovolání, rozporu práva EU s národním právem a institutu položení předběžné otázky SDEU se Ústavní soud zabýval povinností Nejvyššího soudu posoudit „unijní“ námitky v rozhodnutí o odmítnutí dovolání. Uvedl, že byt bylo možno uzavřít, že k porušení ústavně zaručených práv účastníka řízení bez dalšího nedojde, nepředloží-li Nejvyšší soud v případě vadného či nepřipustného dovolání předběžnou otázku týkající se merita věci SDEU, práva tohoto účastníka mohou být porušena, je-li posouzení Nejvyššího soudu příliš formalistické. Domáhá-li se dovolatel v řízení o dovolání závěrů judikatury SDEU, je Nejvyšší soud povinen – nejsou-li tyto závěry pro věc zjevně irelevantní – zohlednit je při svém rozhodnutí a vysvětlit, jakým způsobem se do jeho rozhodnutí promítly. Především musí uvést, zda a proč lze či nelze závěry SDEU na danou věc vztáhnout. Ústavně souladný výklad § 237 občanského soudního řádu vyžaduje, aby za přípustné bylo považováno i dovolání směřující proti rozhodnutí, které závisí na vyřešení právní otázky, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe SDEU.

Stěžovatelka v dovolání namítala rozpor národní a unijní úpravy, resp. rozpor úpravy energetického zákona (č. 458/2000 Sb.⁴) a zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (č. 180/2005 Sb.⁵) se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.⁶ Ústavní soud na rozdíl od Nejvyššího soudu dospěl k závěru, že stěžovatelka v dovolání řádně formulovala právní otázky týkající se práva EU, na kterých mělo záviset rozhodnutí odvolacího soudu, přičemž předpoklad přípustnosti dovolání spatřovala v tom, že dané otázky nebyly v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu dosud řešeny. Tyto skutečnosti byly podle Ústavního soudu zřejmé též ze stěžovatelčina návrhu na podání předběžných otázek. Pokud i přesto Nejvyšší soud odmítl tuto část dovolání, týkající se rozporu práva EU a národní úpravy včetně návrhu na položení předběžných otázek, jako vadnou, postupoval podle názoru Ústavního soudu formalisticky. Úkolem Nejvyššího soudu totiž bylo posoudit, zda stěžovatelka

⁴ 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. K tomuto zákonu blíže srov. EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.

⁵ Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů. K tomuto zákonu blíže srov. KLOZ, M., MOTLÍK, J., PETRŽÍLEK, P., TUŽINSKÝ, M. *Využívání obnovitelných zdrojů energie. Právní předpisy s komentářem*. Praha: Linde, 2007. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů byl zrušen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

⁶ Uvedená směrnice byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřevzaté znění).

naplnila vymezený předpoklad přípustnosti dovolání a svůj závěr řádně odůvodnit; v této souvislosti bylo jeho povinností vypořádat se i s návrhem na položení předběžných otázek SDEU. S ohledem na uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti částečně vyhověl a při konstatování porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny zrušil napadené usnesení Nejvyššího soudu. Ve zbývající části ústavní stížnost odmítl jako nepřípustnou, návrh vedlejší účastnice na přiznání nákladů řízení zamítl.

K odpovědnosti státu za pochybení orgánů ochrany ovzduší

Na návrh stěžovatelky (fyzické osoby – M. P.) zrušil I. senát Ústavního soudu⁷ nálezem sp. zn. I. ÚS 3226/21 ze dne 24. 1. 2023 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy usnesení Nejvyššího soudu,⁸ a to pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní stížnost proti rozsudkům obecných soudů nižší instance⁹ v téže věci Ústavní soud odmítl pro nepřípustnost.

Stěžovatelka se domáhala na žalované České republice – Ministerstvu životního prostředí (v řízení před Ústavním soudem v postavení vedlejší účastnice) zaplacení částky 1 440 000 Kč s příslušenstvím, a to z titulu zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“).¹⁰ Nemajetková újma spočívající v závažném poškození jejího zdraví (rakovina plic a psychické problémy spojené s úmrtím jejího manžela v důsledku rakoviny plic) měla stěžovatelce vzniknout v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem příslušných orgánů ochrany ovzduší, spočívajícím v jejich nezákonné nečinnosti v oblasti ochrany ovzduší. Dále měla nemajetková újma vzniknout též v příčinné souvislosti s vydáním nezákonného rozhodnutí – Programu zlepšování kvality ovzduší pro Aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek ze dne 14. 4. 2016, které bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem.¹¹ Stěžovatelka tvrdila, že jí nemajetková újma vznikla v důsledku dlouhodobého nepřijetí účinných opatření ke snížení znečištění ovzduší v měst-

⁷ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Tomáš Lichovník. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

⁸ Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2588/2021-188 ze dne 23. 9. 2021.

⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 35 Co 69/2021-156 ze dne 30. 3. 2021 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. 18 C 153/2018-93 ze dne 1. 12. 2020.

¹⁰ K tomuto zákonu blíže srov. např. VOJTEK, P., BÍČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 288/2016-146 ze dne 20. 12. 2017. K této problematice též srov. MRLINA, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. Časopis pro právní vědu a praxi*, XXIX, 4/2021, s. 779–799.

ském obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice na zákonem požadovanou úroveň, tedy pod úroveň tzv. imisních limitů stanovených v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb.¹²). Tento nesprávný úřední postup měl podle jejího názoru zároveň povahu porušování povinností vyplývajících České republice z práva EU ve smyslu čl. 258 Smlouvy o fungování EU.

Soud prvního stupně žalobu stěžovatelky zamítl, nicméně jí dal za pravdu v tom, že příslušné orgány státu se dopustily nesprávného úředního postupu spočívajícího v nezákonné nečinnosti podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Následně stěžovatelka podala dovolání, jehož přípustnost odůvodnila existencí šesti právních otázek, na jejichž vyřešení podle jejího mínění závisel napadený rozsudek odvolacího soudu. Nejvyšší soud v napadeném usnesení uzavřel, že se stěžovatelce nepodařilo v rovině právní argumentace založené na zjištěném skutkovém stavu zpochybnit závěr odvolacího soudu o absenci příčinné souvislosti mezi újmou, kterou měla stěžovatelka utrpět, a jí tvrzeným nesprávným úředním postupem. Z toho důvodu nebyla podle názoru dovolacího soudu založena přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala, že její dovolání bylo nesprávně interpretováno, a v důsledku toho chybně odmítnuto.

Ústavní soud se již v minulosti obdobnou věcí zabýval,¹³ nicméně v představané věci Ústavní soud zjistil odlišnosti týkající se posouzení otázky přípustnosti dovolání ze strany Nejvyššího soudu. V nyní projednávané věci se Ústavní soud zabýval otázkou, zda Nejvyšší soud porušil právo stěžovatelky na přístup k soudu. Hlavním předmětem rozhodování odvolacího soudu bylo posouzení příčinné souvislosti mezi újmou, kterou měla stěžovatelka utrpět, a jí tvrzeným nesprávným úředním postupem. Stěžovatelka se v této souvislosti domáhala ze strany Nejvyššího soudu zodpovězení otázky, zda je epidemiologická studie dostatečným podkladem pro to, aby bylo možné konstatovat příčinný vztah mezi způsobenou škodou a nesprávným úředním postupem. Nejvyšší soud se však touto otázkou blíže nezabýval, neboť měl za to, že se stěžovatelka ve svém dovolání domáhala přehodnocení skutkového stavu. To mělo podle Nejvyššího soudu spočívat v tvrzení stěžovatelky, že v místě jejího bydliště nedošlo ke snížení imisí a tím ani ke zlepšení životního prostředí. Obecné soudy oproti tomu uzavřely, že ve věci sice nebyla přijata zákonem o ochraně ovzduší předvídaná opatření směřující ke zlep-

¹² Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. K tomuto tématu blíže srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018 nebo MÁCHA, A., VÍCHA, O. *Veřejné užívání ovzduší*. In: HUNEŠ, K., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Veřejné užívání přírodních statků*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 101–126.

¹³ Usnesením sp. zn. III. ÚS 1957/19 ze dne 12. 5. 2020 byla ústavní stížnost jiné stěžovatelky odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

šení životního prostředí, nicméně byla přijata opatření jiná, která vedla ke stejnému výsledku. Ústavní soud ze spisu ověřil, že pokud stěžovatelka v dovolání zmiňovala tvrzení o nesnížení imisí, tento svůj výrok vždy vázala na nedodržení imisních limitů. Její tvrzení o nesnížení imisí tak nebylo v rozporu se skutkovým stavem zjištěným obecnými soudy. Je tomu tak právě proto, že stěžovatelčino tvrzení o nesnížení imisí na úroveň imisního limitu nevyklučuje, že ke snížení imisí došlo. Stěžovatelka jak v ústavní stížnosti, tak i v dovolání konstatovala, že souhlasí se skutkovým stavem zjištěným obecnými soudy, tedy s tím, že díky přijetí některých opatření došlo ke snížení imisí a zlepšení životního prostředí. Nicméně toto snížení nebylo takové, aby došlo ke splnění imisních limitů.

Ústavní soud tak měl za to, že Nejvyšší soud postavil své odmítavé usnesení na závěrech, které z tvrzení stěžovatelky obsažených v dovolání nevyplývají. Dospěl proto k závěru, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu, kterým bylo odmítnuto dovolání stěžovatelky pro nepřipustnost v rozporu s jeho obsahem, došlo k porušení jejího práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto je zrušil. S ohledem na princip minimalizace zásahů do rozhodování obecných soudů, Ústavní soud ve zbytku ústavní stížnosti odmítl pro nepřipustnost.

Ústavní soud se dalšími námitkami stěžovatelky nezabýval. Nejvyšší soud bude v důsledku kasačního nálezu posuzovat stěžovatelčino dovolání v nově otevřeném řízení. V jeho rámci bude muset zohlednit rovněž aktuální rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2022 ve věci C-61/21, *J. P. v. Ministre de la Transition écologique a Premier ministre*.¹⁴ V dané věci Soudní dvůr EU posuzoval, zda unijní směrnice upravující kvalitu ovzduší¹⁵ přiznávají jednotlivci práva na náhradu újmy způsobenou nedodržením požadavků plynoucích z těchto směrnic ze strany členského státu EU. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť daná ustanovení sledují cíl obecného zájmu na ochraně zdraví. Okolnost, že se při porušení mezních hodnot mohou jednotlivci domáhat soudní cestou vydání plánu kvality ovzduší,¹⁶ na tomto závěru nic nemění. To však podle Soudního

¹⁴ Tímto rozhodnutím jsme se zabývali v časopise č. 4/2022 (66), Vojtěch Stejskal. Odpovědnost členského státu za újmu na zdraví, způsobenou porušováním mezních hodnot kvality vnějšího ovzduší, s. 92–100.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Směrnice Rady 80/779/EHS ze dne 15. července 1980 o mezích a směrných hodnotách kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice. Směrnice Rady 85/203/EHS ze dne 7. března 1985 o normách kvality ovzduší pro oxid dusičitý. Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. Směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

¹⁶ K tomu srov. rozsudky SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek*, C-237/07, bod 39, ze dne 19. 11. 2014, *ClientEarth*, C-404/13, bod 56, nebo ze dne 19. 12. 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, bod 56.

dvora EU nebrání případnému vzniku odpovědnosti státu na úrovni vnitrostátní. Zatímco při porušení mezních hodnot ani při nepřijetí plánů nemohou jednotlivci požadovat náhradu škody na základě unijního práva, mohou tak učinit na základě práva vnitrostátního.¹⁷

K zákazu plavby plavidel se spalovacím motorem na Vranovské přehradě

Na návrh stěžovatele spolku Yacht Club Vranovská přehrada, z. s., zrušil III. senát Ústavního soudu¹⁸ nálezem sp. zn. III. ÚS 3204/21 ze dne 24. 1. 2023 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně¹⁹, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

Stěžovatel se návrhem podle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení části opatření obecné povahy Krajského úřadu Jihomoravského kraje, kterou byla mimo jiné zakázána plavba plavidel se spalovacím motorem na Vranovské přehradě, což stěžovatele omezuje v provozování jachetních sportů. Podle stěžovatele byl tento regulativ v rozporu s vyhláškou Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. V její příloze č. 2 jsou uvedeny povrchové vody, které jsou účelovými vodními cestami, na nichž je upraveno užívání k plavbě malými plavidly se spalovacím motorem o výkonu nejvýše 10 kW, a do této přílohy je zařazena i Vranovská přehrada. Zákaz byl podle stěžovatele rozporný rovněž s některými ustanoveními vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb.), který umožňuje zakázat či omezit činnosti, které jednoznačně poškozují nebo ohrožují vodní zdroj, nikoliv činnosti, u kterých je pouze jakýsi

¹⁷ Soudní dvůr EU doplnil, že „závěr uvedený v bodě 57 tohoto rozsudku nevyklučuje, že odpovědnost státu může být založena za méně omezujících podmínek na základě vnitrostátního práva [rozsudek ze dne 28. června 2022, Komise v. Španělsko (Porušení unijního práva zákonodárcem), C-278/20, EU:C:2022:503, bod 32 a citovaná judikatura] a že v rámci toho může případně být přihlédnuto k porušení povinností vyplývajících z čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, jakož i z dalších ustanovení unijního práva uvedených v bodě 42 tohoto rozsudku, jakožto skutečnosti, která může být relevantní pro účely založení odpovědnosti orgánů veřejné moci na jiném základě, než je unijní právo. Tento závěr nevyklučuje ani to, aby soudy daného členského státu případně uložily povinnosti spojené s penále s cílem zajistit dodržování povinností vyplývajících z čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 a obdobných ustanovení předchozích směrnic tímto členským státem, obdobné povinnostem spojeným s penále, které v několika svých nedávných rozsudcích uložila Conseil d'État (Státní rada, France).“ (body 63 a 64 rozsudku SDEU ve věci C-61/21).

¹⁸ Soudcem zpravodajem v této věci byl Radovan Suchánek. Žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.

¹⁹ Konkrétně se jednalo o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 144/2019-59 ze dne 30. 9. 2021 a rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 17/2018-169 ze dne 6. 3. 2019.

blíže nespecifikovaný předpoklad, že „mohou ohrozit vodní zdroj“. Krajský soud v Brně návrh stěžovatele zamítl. Neúspěšná byla také jeho kasační stížnost.

Ústavní soud nejprve zrekapituloval, že opatření obecné povahy představuje tzv. smíšený správní akt, kombinující prvky právních aktů individuálních a normativních. Podle § 171 *in fine* správního řádu opatření obecné povahy není právním předpisem ani správním rozhodnutím. Jelikož nejde o právní předpis, ale o jinou (smíšenou) formu činnosti veřejné správy, již ze zásady právnosti a zákonnosti zakotvené v § 2 odst. 1 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy musí být nejen v souladu se zákony, ale i podzákonnými právními předpisy. Základní zásady činnosti správních orgánů přitom dopadají na všechny postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, včetně procesu vydávání opatření obecné povahy. Opatřením obecné povahy tudíž může docházet toliko ke konkretizaci zákonné povinnosti, nikoliv k ukládání nových povinností, jež zákon neobsahuje.

Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci Nejvyššího správního soudu, že předmět a účel právní úpravy zakotvené v § 7 odst. 5 vodního zákona na straně jedné a v § 30 odst. 1 téhož zákona na straně druhé, je odlišný. Jak vyplývá již z prostého znění předmětných ustanovení i z jejich objektivně-teleologického výkladu, v obou případech je smyslem a účelem předmětné regulace (mimo jiné) ochrana jakosti vod. V případě vyhlášky vydávané Ministerstvem dopravy k provedení § 7 odst. 5 vodního zákona je tento účel nejenže jasně vtělen přímo do textu předmětného zákonného ustanovení, ale je zajištěn i procesně tím, že Ministerstvo dopravy vydá vyhlášku „v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství“. Povoluje-li vyhláška coby podzákonný právní předpis, který byl vydán mimo jiné za účelem zajištění ochrany jakosti vod, plavbu plavidel se spalovacím motorem o výkonu nejvýše 10kW, správní orgán vydávající opatření obecné povahy je podle názoru Ústavního soudu tímto (byť podzákonným) právním předpisem podle § 2 odst. 1 správního řádu vázán, a nemůže jej ani na základě § 30 odst. 1 vodního zákona „negovat“ vlastním opatřením obecné povahy do té míry, že plavbu týmž plavidlům na téže vodní ploše zcela znemožní.

Ústavní soud dále shledal, že obecné soudy v daném případě náležitě neposoudily kritérium proporcionality v užším slova smyslu (tj. úměrnost následku vůči sledovanému cíli). Podle Ústavního soudu nelze již z logiky věci odhlédnout od toho, že napadený regulativ opatření obecné povahy na jedné straně sice (v rozporu s vyhláškou Ministerstva dopravy) zakazuje plavbu „malých plavidel“ s výkonem spalovacího motoru nejvýše 10 kW, která disponují nádrží na benzín o objemu zpravidla nižších jednotek litrů, zároveň však umožňuje plavbu (do budoucna) neomezeného počtu velkých osobních lodí s nádržemi na naftu o objemu i několika tisíc litrů. Odůvodnění takto extrémně rozdílného přístupu je přitom v napadených soudních rozhodnutích nedostatečné, nepřesvědčivé a místy zce-

la nelogické. Ústavní soud připomněl, že krajský soud v nosné části odůvodnění svého rozsudku uvedl, že nízký výskyt havárií plavidel či zanedbatelné riziko vlivu odpadních vod z plavidel o výkonu do 10 kW neznamená, že se tak stát nemůže a vodní zdroj pitné vody nemůže být ohrožen. Byť toto riziko je malé či nízké, neznamená to podle Ústavního soudu, že neexistuje, ostatně riziko úniku plyne již ze samotné podstaty, že se jedná o spalovací motor. U vodní nádrže Vranov by povolením plavidel s výkonem do 10 kW existovalo ohrožení vodního zdroje pitné vody. Tím spíše však podle názoru Ústavního soudu toto riziko hrozí u plavidel s řádově výkonnějšími spalovacími motory, která ke svému provozu používají mnohonásobně větší množství nafty než veškerá ostatní „malá plavidla“.

Ústavní soud shrnul, že krajský soud se při posouzení přiměřenosti daného regulativu v porovnání s povolením provozu mnohonásobně větších plavidel opřel z větší části o prostou citaci odůvodnění opatření obecné povahy, které shledává „ostatní aktivity spojené s plavbou malých plavidel jako vysoce rizikovou záležitost“, a doplnil ji shora citovanými úvahami, které však nevyvracejí argumentaci stěžovatele a odporují logickému výkladu. Nejvyšší správní soud pak co do testu proporcionality v zásadě pouze odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu, které však z ústavněprávního hlediska nemůže obstát. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy v posuzovaném případě nedostaly požadavku náležitosti, tj. řádného, srozumitelného a logického odůvodnění soudního rozhodnutí jakožto elementární součásti práva na spravedlivý proces, a jejich rozhodnutí zrušil.

K odpovědnosti stavebního úřadu za pochybení v souvislosti s činností autorizovaného inspektora

Plénium Ústavního soudu²⁰ nálezem sp. zn. Pl. ÚS 40/22 ze dne 14. 3. 2023 zčásti vyhovělo ústavní stížnosti stěžovatelů (dvou fyzických osob – F. P. a V. P.) a zrušilo některé výroky rozsudků obecných (civilních) soudů,²¹ neboť jimi bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního

²⁰ III. senát Ústavního soudu příslušný k projednání a rozhodnutí o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 2709/21 usnesením ze dne 20. 12. 2022 rozhodl o postoupení věci k projednání plénu. Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jiří Zemánek. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

²¹ Konkrétně se jednalo o výrok I. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, jímž bylo zamítnuto dovolání stěžovatelů směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122, pokud jím byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. 9. 2019 č. j. 21 C 90/2018-84, výrok III. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, výroky I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122 a výroky I. a II. rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. 9. 2019 č. j. 21 C 90/2018-84.

orgánu či orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 3 Listiny a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ve zbytku byla ústavní stížnost odmítnuta.

Stěžovatelé se domáhali náhrady nemajetkové újmy z titulu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu, přičemž požadovali zaplacení částky 3 600 000 Kč od Ministerstva pro místní rozvoj a částky 400 000 Kč od Ministerstva financí. Nezákonným rozhodnutím měl být certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení, na jehož základě byla v blízkosti nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelů realizována stavba obchodního centra – hobby marketu v Brně – Ivanovicích. Nesprávný úřední postup spatřovali v porušení povinnosti správních orgánů vydat rozhodnutí o určení právního vztahu, že právo stavby nevzniklo.

Obvodní soud pro Prahu 1 zamítl žalobu stěžovatelů vůči Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu financí uložil povinnost zaplatit stěžovatelům částku 90 868 Kč (ve zbytku žalobu zamítl). Obvodní soud byl toho názoru, že certifikát autorizovaného inspektora nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, jelikož autorizovaný inspektor odpovídá za škodu, kterou stavebníkovi způsobí, soukromoprávně. Nebyl tedy podle jeho názoru splněn předpoklad odpovědnosti státu za škodu, a to existence nezákonného rozhodnutí a stejně tak nelze považovat činnost autorizovaného inspektora za úřední postup. Městský soud v Praze rozsudek obvodního soudu potvrdil. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelů i Ministerstva financí ve věci samé zamítl a ve zbytku je odmítl. Obecné soudy vyšly při právním hodnocení postavení autorizovaného inspektora z judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,²² z níž vyplývá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu, § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Z tohoto důvodu nemohli podle názoru obecných soudů stěžovatelé žalovat stát (prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj), ale měli se obrátit se svým nárokem přímo na autorizovaného inspektora, jehož odpovědnost se podává z § 146 odst. 1 a 2 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.).²³

S výše uvedeným právním závěrem obecných soudů se však Ústavní soud netotožnil, neboť by fakticky mohl vést k nepřipustnému vyprázdnění Listinou za-

²² Usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 25/2012-9 ze dne 6. 9. 2012.

²³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. K tomuto zákonu blíže srov. např. PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Ohledně další judikatury Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu blíže srov. též VÍCHA, O. *Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu*. České právo životního prostředí, roč. XXI., č. 4/2021 (62), s. 126–167.

ručeného práva na náhradu škody (čl. 36 odst. 3 Listiny). Podle Ústavního soudu je účelem institutu autorizovaného inspektora „oprotit“ stavební úřady od některých činností, které mohou vykonávat efektivněji soukromé subjekty. Vydáním certifikátu a jeho oznámením stavebnímu úřadu autorizovaný inspektor stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona, aby navrhovaná stavba mohla být provedena. K certifikátu je povinen připojit mj. vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, včetně způsobu vypořádání jejich případných námitek. Bez toho není možné certifikát vydat a následně stavbu realizovat. Pro povolení provedení stavby tímto způsobem musí být vždy splněny zcela shodné podmínky, jaké platí pro „řádné“ stavební povolení.

V případě, že se autorizovanému inspektorovi nepodařilo při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu. Ten zajistí vypořádání námitek ve své působnosti nebo rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení. Právní úprava účinná do 31. 12. 2012 v dostatečné míře neřešila ochranu práv osob, které by byly účastníky řádného stavebního řízení – kdyby se vedlo. Proto došlo k její novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb., který celý postup po oznámení certifikátu upřesnil. Avšak i původní znění § 117 odst. 4 stavebního zákona poskytovalo stavebnímu úřadu kontrolní oprávnění ve vztahu k předloženému certifikátu autorizovaného inspektora.

Ústavní soud uzavřel, že stavební úřad pochybil, když připustil možnost provedení stavby podle certifikátu, jenž nesplňoval podmínky pro jeho vydání (a proto na něj nelze hledět jako na rozhodnutí správního úřadu). Nemovitosti stěžovatelů se nacházejí v takové blízkosti stavby, že nelze vyloučit vliv stavby např. na způsob jejich užívání a tím i přímé dotčení vlastnických práv stěžovatelů. Ti se tak měli stát účastníky stavebního řízení, ale autorizovaný inspektor jim svým postupem znemožnil se ke stavbě vyjádřit. Stavební úřad toto pochybení autorizovaného inspektora nenapravil, přestože takovou možnost měl.

Stavební úřad jednoznačně spadá mezi státní orgány, za jimiž způsobenou škodu odpovídá stát podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti státu za škodu. Žaloba stěžovatelů na náhradu nemajetkové újmy směřující proti státu měla být obecnými soudy posuzována z hlediska možného nesprávného úředního postupu příslušného stavebního úřadu. Obecné soudy nejsou vázány právním posouzením žalobců, ale toliko skutkovým stavem (tvrzeními o tomto stavu). Odpovědnost státu nevylučuje podle názoru Ústavního soudu ani znění § 146 odst. 2 věty první stavebního zákona, které stanoví, že autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou jeho činností. Toto ustanovení se totiž primárně týká vztahu mezi

autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Stejně tak stát nemůže eliminovat právo na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tím, že stanoví povinnost autorizovaného inspektora uzavřít pojištění odpovědnosti za škodu (§ 146 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

V řízení po zrušujícím nálezů Ústavního soudu se budou obecné soudy zabývat skutečností, zda stěžovatelům skutečně vznikla nějaká nemajetková újma v souvislosti se stavbou. Dosud se totiž tímto nezabývaly – vedeny mylným přesvědčením, že autorizovaný inspektor není orgánem veřejné moci, protože není dána odpovědnost státu za jeho činnost. Zkoumání vzniku újmy a případné určení její výše tak bude na obecných soudech v průběhu dalšího soudního řízení.

K výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu

Plénum Ústavního soudu²⁴ usnesením sp. zn. Pl. ÚS 39/22 ze dne 14. 3. 2023 odmítlo ústavní stížnost městyse Budišov a 7 dalších obcí (Hodov, Náravec, Oslavice, Oslavička, Osové, Rohy a Rudíkov), kterou se stěžovatelé domáhali zrušení rozhodnutí obecných soudů (Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu).²⁵ Tvrdili, že těmito soudními rozhodnutími týkajícími se výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva, bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, právo na samosprávu a právo na příznivé životní prostředí podle čl. 36 odst. 2, čl. 38 odst. 2 a čl. 35 odst. 1 Listiny.

Stěžovatelé se žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. domáhali u Městského soudu v Praze přezkumu usnesení vlády ze dne 21. 12. 2020, č. 1350. Tímto usnesením vláda mj. schválila Plán činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2021, tříletý plán a dlouhodobý plán, jakož i návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na 4 preferované a informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit (výrok I.). Vláda tímto usnesením současně zrušila části svých předchozích usnesení týkajících se této problematiky²⁶ (výrok II.) a uložila místopředsedovi vlády, ministru průmyslu a obchodu a ministru dopravy předložit vládě do 31. 12. 2030 návrh finální lokality a návrh záložní lokality pro budoucí hlubinné úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva, a do 31. 3. 2022 návrh aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem. Ministryni pro místní rozvoj ve spolupráci s místopředsedou vlády, ministrem průmyslu a obchodu a ministrem dopravy

²⁴ Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček, žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.

²⁵ Konkrétně se jednalo o usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-112 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69.

²⁶ Bod II/1 usnesení vlády ze dne 19. prosince 2012 č. 955 a bod II usnesení vlády ze dne 18. července 2018 č. 464.

bylo v návaznosti na to uloženo zohlednit aktualizaci Politiky územního rozvoje České republiky (výrok III.).

Městský soud žalobu stěžovatelů odmítl, neboť mířila proti aktu, který není rozhodnutím. Připustil sice, že usnesení vlády nelze *a priori* vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví, avšak napadené usnesení podle názoru městského soudu nepředstavuje úkon, jímž by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatelů. Následnou kasační stížnost stěžovatelů Nejvyšší správní soud zamítl. Uvedl, že aby bylo možno usnesení vlády považovat za rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, musí být způsobilé přímo zkrátit práva svých adresátů a musí být vydáno v oblasti veřejné správy, což také znamená, že musí být spojeno s nějakým předcházejícím řízením, jak naznačuje znění § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovým požadavkům však napadené usnesení vlády podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyhovovalo.

Ústavní soud již mnohokrát zdůraznil,²⁷ že ústavní stížnost slouží k ochraně před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele. Tento zásah však musí být osobní, aktuální a bezprostřední. Právní úprava řízení o ústavní stížnosti nezná tzv. *actionem popularis*, kdy může návrh podat i někdo, koho se zásah orgánu veřejné moci bezprostředně nedotýká, tzn. není dána možnost podat ústavní stížnost, nedojde-li k bezprostřednímu porušení základních práv navrhovatele vůbec nebo pouze obecně, tj. nekonkrétně, nebo neindividualizovaně.²⁸ Z uvedeného rovněž vyplývá, že mezi napadeným rozhodnutím a tvrzeným porušením základních práv musí existovat jasný příčinný vztah – kauzalita. Není totiž úkolem Ústavního soudu přezkoumávat činnost či nečinnost orgánů veřejné moci v obecné rovině, natož se k ní pouze v obecné (či dokonce politické) rovině vyjadřovat bez toho, že by v důsledku této činnosti nebyla bezprostředně zasažena základní práva stěžovatelů.

Ústavní soud se ztotožnil s názorem obecných soudů, že předmětné usnesení vlády negativně nezasahovalo (přinejmenším bezprostředně) jejich právní sféru, a proto proti němu nebylo možné podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Napadené usnesení vlády neovlivňuje oprávnění Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále jen „SÚRO“), a zároveň povinnost plynoucí z již vládou schválených plánů činnosti SÚRO, zahájit příslušné práce vedoucí k zahájení řízení, jež nakonec eventuálně vyústí k vybudování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Vláda přitom podle Ústavního soudu nemá žádnou hlubší expertizu k tomu, aby odborné posouzení SÚRO přehodnocovala. Schválením předmětného usnesení se tak vláda spíše seznámila s postupem prací, respektive s plněním plánu ze strany SÚRO. Ani ona se ovšem nezabývala odbornou správností posouzení učiněného SÚRO.

²⁷ Srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21.

²⁸ Srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 178/94.

Ústavní soud k tomu dodal, že ani kdyby nazíral na uvedené usnesení vlády nikoliv prizmatem § 65 odst. 1 s. ř. s., ale přímo čl. 36 odst. 2 Listiny, nebyly by podmínky pro přezkum ze strany správních soudů splněny, neboť doporučení vládě ze strany SÚRO nelze ani optikou Listiny hodnotit tak, že by jím bylo zasahováno do práv stěžovatelů (resp. jejich obyvatel).

To ovšem podle Ústavního soudu neznamená, že i v návaznosti na odborné posouzení provedené SÚRO by nemohlo být v budoucnu vydáno rozhodnutí, kterým bude do práv stěžovatelů zasaženo a které bude přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak v této souvislosti vysvětlil Nejvyšší správní soud, volba vhodné lokality ani následná realizace hlubinného úložiště radioaktivního odpadu nejsou výsledkem jediného správního řízení, nýbrž spadají do řetězce dílčích správních řízení a procesů vedených zejména podle zákona o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.²⁹), horního zákona (č. 44/1988 Sb.³⁰), zákona o hornické činnosti (č. 61/1988 Sb.³¹), atomového zákona (č. 263/2016 Sb.³²), jakož i podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.³³). V nich obce mohou podle možnosti účinné právní úpravy hájit svá práva a jejich prostřednictvím také veřejné zájmy a práva svých občanů. Stěžovatelé tedy budou mít možnost hájit svá práva v budoucích správních řízeních nebo v řízeních před správními soudy. Například podle § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích je účastníkem řízení o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry mj. obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. V tomto správním řízení, jehož zahájení lze v reakci na zúžení počtu lokalit napařeným usnesením vlády v brzké době očekávat, budou mít stěžovatelé postavení účastníků řízení, a to se všemi právy, která se s účastnictvím pojí.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti rovněž namítali, že doposud neexistuje zákon předpokládaný § 108 odst. 4 atomového zákona, který má upravovat některé otázky spojené s ukládáním radioaktivního odpadu, včetně „respektování zájmů obcí“, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu.³⁴ Zjednodušeně se jedná o obce,

²⁹ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017.

³¹ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017.

³² Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. DVORÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2018.

³⁴ Vládní návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů byl

na jejichž území se plánuje ukládání radioaktivního odpadu nebo se již radioaktivní odpad ukládá (srov. § 117 atomového zákona). Podle Ústavního soudu ovšem z uvedeného nelze bez dalšího spolehlivě dovodit, že by bylo úmyslem zákonodárce vytvořit obcím, na jejichž území probíhá vyhodnocování podmínek pro ukládání radioaktivního odpadu, prostor právě k tomu, aby se mohly vyjadřovat i k vyhodnocení průzkumného území určeného pro zvláštní zásah do zemské kůry provedeného SÚRO. Splnění podmínek legitimace k podání stěžovateli formulované správní žaloby proti usnesení vlády nelze jednoduše dovozovat ani z tvrzení stěžovatelů, že obcím jsou za jejich nedobrovolnou účast v procesu výběru lokality úložiště poskytovány štedré kompenzace v řádech milionů korun. Ani v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích se totiž nezpochybňuje, že obce, na jejichž území se uvažuje o umístění úložiště radioaktivního odpadu, jsou touto skutečností a s ní spojenými činnostmi a procesy negativně ovlivněny. To je však podle Ústavního soudu okolnost jiná, než kritéria, kterými jsou vymezeny předpoklady pro podání žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Ústavní soud uzavřel, že městský soud ani Nejvyšší správní soud se nedopustily protiústavního pochybení, když se odmítly předmětným usnesením vlády zabývat věcně, jelikož se nejedná o individuální právní akt, ze kterého by pro stěžovatele bezprostředně vyplývaly práva nebo povinnosti. Ústavní soud proto konstatoval, že napadenými rozhodnutími obecných soudů nebyla porušena tvrzená ústavně zaručená základní práva, a proto ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

K zákazu vydávání překvapivých rozhodnutí v kontextu přezkumu územních plánů správními soudy

Na návrh stěžovatelky (fyzické osoby – M. J.) zrušil III. senát Ústavního soudu³⁵ nálezem sp. zn. III. ÚS 2329/21 ze dne 31. 1. 2023 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozsudek Nejvyššího správního soudu a výroky II. a III. rozsudku Krajského soudu v Praze,³⁶ a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve zbývající části ústavní stížnost odmítl pro nepřípustnost.

Stěžovatelka se třemi návrhy podanými v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. domáhala zrušení částí územního plánu obce Louňovice. Prvním návrhem se stěžovatelka domáhala zrušení

předložen do Poslanecké sněmovny PČR jako tisk 367/0 dne 19. 1. 2023. Stav projednávání tohoto návrhu zákona lze sledovat zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=367>.

³⁵ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Radovan Suchánek. Soudce Vojtěch Šimíček uplatnil k nálezu odlišné stanovisko.

³⁶ Konkrétně se jednalo o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 505/2019-74 ze dne 24. 6. 2021 a výroky II. a III. rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 8/2019-111 ze dne 28. 11. 2019.

územního plánu v části, kterou byla vymezena veřejně prospěšná stavba označená jako „Nové propojení dešťové kanalizace“, a v části, která stanoví jako podmínku pro povolování staveb na území s melioracemi prokázání posudkem hydrogeologa, že stavba negativně neovlivní hydrologický režim v oblasti. Druhým návrhem stěžovatelka požadovala zrušení územního plánu v rozsahu grafického vymezení na blíže specifikovaných pozemcích. Třetím návrhem se stěžovatelka domáhala zrušení další části téhož územního plánu v rozsahu regulativu, podle něhož je povolení staveb (budov) podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. Všechny tři věci byly spojeny ke společnému projednání. Krajský soud v Praze částečně vyhověl prvnímu a třetímu návrhu stěžovatelky, druhý návrh v plném rozsahu zamítl. Následnou stěžovatelčinu kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl.

Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda zamítnutím návrhu stěžovatelky na zrušení územního plánu co do regulativu povinného napojení na vodovodní a kanalizační síť a regulativu povinného doložení hydrologického posudku, v rozsahu jiných pozemků ve vlastnictví stěžovatelky, než těch uvedených ve výrocích I. c) a I. d) rozsudku krajského soudu, nedošlo k porušení jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Z pohledu Ústavního soudu bylo v dané věci rozhodující, že petit návrhů na zrušení shora uvedených regulativů územního plánu stěžovatelka formulovala obecně a neomezila jej toliko na pozemky uvedené ve (vyhovujících) výrocích I. c) a I. d) rozsudku krajského soudu. Tímto petitem je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán. Byla-li přitom stěžovatelka aktivně legitimována k podání návrhu a současně krajský soud dospěl k závěru, že tyto regulativy „vykračují ze zákonného rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu“, bylo podle Ústavního soudu bez dalšího patrné, že tato nezákonnost nutně dopadá i na ostatní pozemky ve vlastnictví stěžovatelky regulované příslušnou částí územního plánu. Ústavní soud přitom nepřisvědčil argumentu krajského soudu, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže mít povahu *actio popularis*, neboť v posuzovaném případě by tím došlo ke zrušení části územního plánu toliko ve vztahu k pozemkům aktivně (procesně) legitimované stěžovatelky, nikoliv třetích osob.

V obecné rovině Ústavní soud souhlasil s vyjádřením krajského soudu, že nebylo jeho úkolem *ex officio* vyhledávat rozsah věcné legitimace stěžovatelky, nicméně shledal, že v takovém případě je nutné stěžovatelku současně poučit o hrozícím neúspěchu v (části) řízení, resp. o tom, že soud hodlá zrušit část územního plánu pouze ve vztahu k pozemkům příkladmo popsaným v odůvodnění jejího návrhu. V opačném případě je porušen zákaz vydávání překvapivých soudních rozhodnutí, který platí nejen v civilním řízení, ale i v soudním řízení správním, a je nedílnou součástí práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Jelikož přehnaný formalismus krajského soudu ve spojení s absencí poučení o hrozícím neúspěchu v řízení nenapravit ani Nejvyšší správní soud, jemuž přitom bylo zcela prokazatelně známo, kterých dalších konkrétních pozemků ve vlastnictví stěžovatelky se nezákonné regulativy týkají (a přesto ve vztahu k těmto pozemkům nebyly zrušeny), Ústavní soud konstatoval, že i on zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a rozhodnutí správních soudů v příslušném rozsahu zrušil.

S vyhovujícím nálezem v této věci nesouhlasil soudce Vojtěch Šimíček, který vůči němu uplatnil odlišné stanovisko podle § 22 zákona o Ústavním soudu. Měl za to, že v daném případě nemělo být ústavní stížnosti vyhověno, nýbrž měla být buď odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, případně zamítnuta jako nedůvodná. Důvody, pro které bylo ústavní stížnosti vyhověno, nepovažoval za přesvědčivé a označená pochybení obou správních soudů dle jeho názoru nedosahovala ústavněprávní intenzity, která teprve může založit důvod kasace napadených rozhodnutí.³⁷

K náhradě za omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, na němž je umístěno vodní dílo

Nálezem sp. zn. IV. ÚS 362/22 ze dne 31. 1. 2023 zrušil IV. senát Ústavního soudu³⁸ v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy na návrh podniku Povodí Moravy, s. p., usnesení Nejvyššího soudu a rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci,³⁹ a to pro jejich rozpor s čl. 11 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

Stěžovatel se žalobou domáhal po žalované obchodní společnosti zaplacení náhrady za strpění vodního díla žalované (vzdouvacího objektu a souvisejících objektů sloužících pro malou vodní elektrárnu Moravolen Sudkov), jež je umístěno na části pozemků ve vlastnictví České republiky, s nimiž stěžovatel hospodaří. Okresní soud v Šumperku rozhodl, že základ nároku je opodstatněný, přičemž

³⁷ Jako jeden z důvodů k tomu uvedl, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud v řízení o přezkumu opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu. To podle jeho názoru nelze vyložit jinak, než jako přísnou koncentraci řízení. Pokud proto stěžovatelka důvodnost svých návrhů vztáhla jen k některým svým pozemkům, nemohl Ústavní soud kritizovat krajský soud a jeho postup označit za ústavně excesivní jen proto, že takto pojatý návrh (tzn. jeho důvody) akceptoval. Soudce Šimíček nesouhlasil rovněž s použitím argumentace obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18, neboť se podle jeho názoru jedná o odlišný případ: stěžovatelka v žalobní argumentaci prostě opomenula uvést některé pozemky, byť jí v tom zjevně nic nebránilo (a byla zastoupena advokátem). Podle soudce Šimíčka není úkolem správních soudů navrhovatel, zastoupenému advokátem, domýšlet absentující či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit.

³⁸ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Josef Fiala. Žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.

³⁹ Konkrétně se jednalo o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2021 č. j. 22 Cdo 1609/2021-207 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 14. 1. 2021 č. j. 75 Co 243/2020-180.

o jeho výši a náhradě nákladů bude rozhodnuto konečným rozsudkem. Stěžovatel měl podle okresního soudu povinnost respektovat zákonné věcné břemeno vyplývající z § 50 písm. c) vodního zákona; toto ustanovení sice výslovně neupravuje náhradu za užívání, avšak judikatura tuto povinnost dovodila přímo z čl. 11 odst. 4 Listiny, a to ve formě jednorázového plnění. Okresní soud se neztotožnil s námitkou promlčení uplatněnou žalovanou. Doplnil, že stěžovatel má nárok na zaplacení náhrady podle § 59a, jenž byl zákonem č. 303/2013 Sb. s účinností od 1. 1. 2014 zaveden do vodního zákona – podle něho je vlastník pozemku za náhradu povinen strpět na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. 1. 2002 a jeho užívání, přičemž nedojde-li k dohodě o náhradě za užívání pozemku do 24 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, rozhodne na návrh vlastníka pozemku nebo vodního díla o výši náhrady soud. Promlčecí lhůta podle tohoto ustanovení tedy počala běžet až ode dne 2. 1. 2016; podal-li stěžovatel žalobu dne 28. 12. 2018, učinil tak ještě před jejím uplynutím.

K odvolání žalované krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci změnil rozsudek okresního soudu tak, že žalobu stěžovatelky zamítl. Okresní soud podle něho nesprávně vyhodnotil vztah mezi § 59a a § 50 písm. c) vodního zákona i vznesenou námitku promlčení. Uvedená ustanovení vodního zákona jsou ve vztahu speciality [§ 50 písm. c) je speciální vůči obecnému § 59a]. Ke vzniku práva na náhradu došlo podle § 50 písm. c) již ke dni účinnosti vodního zákona, tj. k 1. 1. 2002 – promlčecí doba proto běžela již od uvedeného data, a nárok stěžovatelky se tak promlčel. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl jako nepřipustné. Vyšel přitom ze své dosavadní judikatury,⁴⁰ podle které vztah § 59a vodního zákona a § 50 písm. c) téhož zákona je vztahem normy obecné a normy zvláštní, potažmo z navazujícího závěru, že nárok na náhradu škody se promlčel k 1. 1. 2005. Oba závěry přitom podrobil Ústavní soud již dvakrát přezkumu⁴¹ s tím, že v řešení otázky vztahu obou ustanovení a promlčení nároků z nich vyplývajících neshledal ústavněprávní nedostatky.

Obsahem nyní posuzované ústavní stížnosti byl stěžovatelův nesouhlas s posouzením vztahu zmíněných ustanovení vodního zákona. Ústavní soud uvedl, že obě ustanovení se vztahují na vodní díla vybudovaná před 1. 1. 2002, přičemž neshledal žádný rozumný důvod k tomu, aby tato ustanovení byla posuzována ve vztahu speciality, jak učinily obecné soudy. Obě ustanovení upravují stejným způsobem stejný druh právních vztahů, pouze § 59a dopadá jak na vodní díla v korytech vodních toků, na něž se výslovně vztahuje § 50 písm. c), tak na vodní díla mimo koryta vodních toků. Z časového hlediska se tak mezi nimi uplatní zásada posteriority, tudíž se použije pravidlo pozdější namísto dřívějšího, a z hle-

⁴⁰ Srov. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1499/2020 nebo sp. zn. 22 Cdo 365/2021.

⁴¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2070/21 a sp. zn. II. ÚS 2145/21.

diska obsahového zásada komplementarity, když § 59a doplnil předchozí úpravu v § 50 písm. c) o výslovné právo na náhradu.

Obecné soudy navíc podle Ústavního soudu dovodily, že náhrada za omezení vlastnického práva se v tomto případě poskytuje jednorázově, aniž by tento svůj závěr náležitě odůvodnily. Vodní zákon přitom v žádném z předmětných ustanovení jednorázový způsob náhrady neupravuje. Opakující se plnění je přitom na rozdíl od jednorázové náhrady v řadě situací praktické a smysluplné, neboť umožňuje zohlednit dobu trvání omezení vlastnického práva a je způsobilé reagovat i na budoucí změnu poměrů (např. zánik vodního díla, vývoj kupní síly peněz).⁴²

Ústavní soud uzavřel, že krajský soud a Nejvyšší soud se dopustily ústavně-právně relevantního excesu v posouzení vztahu výše uvedených ustanovení vodního zákona nerespektováním jejich normativního obsahu a dále mechanickým převzetím konstrukce údajné jednorázovosti náhrady. Uvedeným postupem porušily základní právo stěžovatele na soudní ochranu ve spojení s právem na náhradu za omezení vlastnického práva; ústavní stížnosti tak bylo nutno vyhovět a napadená rozhodnutí zrušit.

Závěr

Z hlediska následné aplikační praxe, ať již před soudy či orgány veřejné správy, se podstatným jeví zejména níže uvedené právní závěry dovozené Ústavním soudem ve výše popsaných věcech. V převážné míře se tyto závěry týkají uplatňování práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Pokud Nejvyšší soud odmítne dovolání pro nepřípustnost v rozporu s jeho obsahem, porušuje právo dovolatele na soudní ochranu, resp. přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. I. ÚS 3226/21). Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny není porušeno, nepředloží-li Nejvyšší soud Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku týkající se merita věci, shledá-li, že je dovolání vadné či nepřípustné podle pravidel občanského soudního řádu bez ohledu na případnou odpověď Soudního dvora. Namítá-li dovolatel v dovolání, že odvolací soud nesprávně posoudil otázku práva EU (v daném případě souladu českého zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů s příslušnou unijní směrnicí) a vymezí-li zároveň, v čem spatřuje splnění předpokladu přípustnosti v návaznosti na judikaturu Nejvyššího soudu, Nejvyšší soud poruší právo dovolatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, odmítne-li dovolání bez dalšího jako vadné (nález sp. zn. I. ÚS 2839/21)

⁴² Ústavní soud se i při řešení této otázky odchýlil od závěrů dovozených v dosavadní judikatuře Nejvyššího soudu (rozsudky sp. zn. 22 Cdo 3631/2019 a sp. zn. 22 Cdo 1499/2020), jakož i v usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1911/16.

Při posouzení přiměřenosti opatření obecné povahy (v daném případě ochranného pásma vodního zdroje podle vodního zákona) musí soud v návaznosti na námitky dotčené osoby logicky a přesvědčivě odůvodnit aprobaci extrémně rozdílného přístupu správního orgánu při úpravě obdobných činností. Pokud tak neučiní, poruší právo účastníka řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. III. ÚS 3204/21). Zákaz vydávání překvapivých soudních rozhodnutí a povinnost soudu poučít účastníky řízení o hrozícím neúspěchu v řízení, jakožto nedílné součásti práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, platí i ve správním soudnictví v rámci přezkumu opatření obecné povahy (v daném případě územních plánů podle stavebního zákona) (nález sp. zn. III. ÚS 2329/21). Nerespektování normativního obsahu ustanovení podústavního práva (v daném případě vodního zákona) použitého na posuzovaný právní vztah představuje tzv. kvalifikovanou vadu vedoucí k zásahu do základního práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. IV. ÚS 362/22).

Klíčová slova: Ústavní soud – Ústava – Listina základních práv a svobod – autorizovaný inspektor – vodní dílo – imisní limity – územní plán – hlubinné úložiště

O autorovi:

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

**THE CONSTITUTIONAL COURT (NOT ONLY)
ON THE RESPONSIBILITY OF THE STATE
FOR THE MISCONDUCT OF AIR PROTECTION
AUTHORITIES OR AN AUTHORIZED INSPECTOR**

Abstract

The paper presents several current decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic published between November 2022 and March 2023. Selected senate rulings of the Constitutional Court relate in particular to the issue of state responsibility for damage caused by the misconduct of air protection authorities (I. ÚS 3226/21), support production of electricity from a renewable source – solar radiation (I. ÚS 2839/21) or the prohibition of issuing surprising decisions in the context of the review of spatial plans by administrative courts (III. ÚS 2329/21). Other senate rulings interpret the legislation contained in the Water Act, whether from the point of view of the ban on the navigation of vessels with an internal combustion engine (III. ÚS 3204/21) or from the point of view of compensation for the suffering of water works (IV. ÚS 362/22). Plenary decisions of the Constitutional Court deal with the responsibility of construction authorities for misconduct in connection with the activities of an authorized inspector (Pl. ÚS 40/22) and on the selection of locations of a deep repository of radioactive waste and spent nuclear fuel (Pl. ÚS 39/22).

Key words: Constitutional Court – Constitution – Charter of Fundamental Rights and Freedoms – authorized inspector – waterworks – immission limits – territorial plan – deep storage



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA NSS ČR ▶**Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR o kasačních stížnostech ve věci první české klimatické litigace**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022 – 166, č. 4459/2023 Sb. NSS

Úvodem

Dne 15. června 2022 rozhodl Městský soud v Praze o první žalobě v ČR zaměřené na oblast klimatu, a to tak, že v části mitigace jí vyhověl, v části adaptace zamítl a v části, která směřovala proti vládě, odmítl.¹ První českou klimatickou žalobu podala v dubnu 2021 skupina žalobců jako žalobu na nezákonný zásah podle § 82 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, proti čtyřem ministerstvům (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) a vládě ČR. Přípravu žaloby koordinoval spolek Klimatická žaloba, založený v r. 2019 s cílem účelem usilovat o vyšší ochranu klimatu v ČR.² Dalšími žalobci byli čtyři jednotlivci, Jihomoravská pobočka České společnosti ornitologické a obec Svatý Jan pod Skalou. Žalobou se žalobci domáhali ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaných v podobě dlouhodobé exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu, která podle nich prostupuje celkovým přístupem státu k oblastem klimatické mitigace i adaptace.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze o celkem 60 stranách díky pasážím věnovaným žalobě, vyjádřením žalovaných ministerstev i vlastnímu důkladnému posouzení soudu mnoho vypovídá o (neutěšeném) stavu české klimatické politiky a práva. Interpretační vývody soudu pak ukazují účinný přístup k dovození konkrétních klimatických povinností českého státu vyplývajících z Pařížské dohody, a zároveň jsou zásadním novým příspěvkem judikatury k výkladu ústavního práva na příznivé životní prostředí, zejména pak jeho „klimatické dimenze“.³ Mnozí účastníci řízení podali proti rozsudku Městského soudu v Praze kasač-

¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248.

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

³ MÜLLEROVÁ, H. První česká klimatická litigace: Prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí. *České právo životního prostředí* 2/2022 (64), s. 12–28.

ní stížnost. Žalovaná čtyři ministerstva se ve svých kasačních stížnostech snaží přesvědčit Nejvyšší správní soud, aby rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Spolek Klimatická žaloba podal kasační stížnost za účelem zvýšení klimatických ambicí přikázaných soudem české státní správě. Dne 20. 02. 2023 vydal Nejvyšší správní soud rozhodnutí⁴ č.j. 9 As 116/2022 – 166, kterým zrušil body III, IV a VI rozsudku Městského soudu v Praze a vrátil mu věc k dalšímu projednání.⁵

Z obsahu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Vzhledem k tomu, že samotné rozhodnutí má 48 stran, dovolím si na tomto místě nejprve ocitovat podstatné části tiskové zprávy Nejvyššího správního soudu ČR (dále jen „NSS“) ze dne 20. 2. 2023 k vydanému rozhodnutí.⁶

„Městský soud konstatoval, že nestanovení konkrétních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 (tzv. mitigační opatření) představuje nezákonný zásah, a zakázal žalovaným ministerstvům v tomto porušování práv žalobců pokračovat. Tyto výroky Nejvyšší správní soud dnešním rozsudkem zrušil, neboť nenašel v mezinárodním, unijním ani vnitrostátním právu oporu pro závěr městského soudu, že české orgány veřejné moci mají již nyní jasně stanovenou povinnost činit uvedená opatření.

Evropská unie přijala v roce 2020 v rámci tzv. Pařížské dohody kolektivní závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tento kolektivní závazek dosud nebyl plně promítnut do práva EU (a zčásti rozdělen mezi jednotlivé členské státy), a proto nelze podle NSS konstatovat, jaká úroveň snížení emisí skleníkových plynů plyne z tohoto unijního závazku právě pro Českou republiku.

Přístup prosazovaný v rozsudku Městského soudu v Praze by podle NSS vedl k tomu, že by se kolektivní závazek Evropské unie a jejích členů změnil v individuální závazky členských států a Evropské unie stanovené v jednotné výši 55 %. Byla by tak popřena kolektivní povaha tohoto závazku. Jejím smyslem je, že se členské státy EU mohou na unijní úrovni dohodnout, jak tento závazek společnými silami realizují. Tzn. určit, jaká bude právní úprava v některých sektorech, která bude zavazovat všechny členské státy ke společnému snižování emisí, i jak bude závazek snížit emise v ostatních sektorech rozdělen mezi jednotlivé členské státy. Součástí

⁴ Text celého rozhodnutí má 48 stran a je dostupný např. na https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/02/rozhodnuti_9-as-116-2022-166.pdf nebo na stránkách Nejvyššího správního soudu ČR.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022 – 166, č. 4459/2023 Sb. NSS.

⁶ <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-spravni-soud-zcasti-zrusil-rozsudek-mestskeho-soudu-v-praze-ve-veci-klimaticke-zaloby>

kolektivního závazku EU snížit emise o 55 % je tedy podle Nejvyššího správního soudu možnost částečného rozdělení povinností mezi jednotlivé členské státy, jakoliv ty za jeho splnění nadále odpovídají společně s Evropskou unií jako celkem.

Konkrétní rozdělení závazků a jejich uskutečnění na unijní úrovni je v současnosti teprve předmětem legislativních a politických jednání. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl v bodě 2 rozsudku: „*Odporovalo by zdrženlivosti soudní moci, pokud by správní soudy vstupovaly již nyní do politických a legislativních procesů dosud probíhajících na unijní úrovni s kategorickými závěry o tom, jak má vypadat individualizovaný závazek ČR.*“ Důsledkem je, že na Českou republiku v tuto chvíli konkrétně dopadají pouze výrazně méně ambiciózní povinnosti snižování emisí, jež jsou odrazem kolektivního závazku přijatého Evropskou unií již v roce 2015 a jež již byly promítnuty do nyní platného a účinného sekundárního práva EU.

Závěr městského soudu nelze opřít ani o mezinárodní či ústavní garance lidských práv, a to zejména z důvodu jejich obecnosti. Bez jasně formulovaného závazku pro ČR snížit emise právě o 55 % nemohl Nejvyšší správní soud posoudit, zda jej žalovaná ministerstva porušují svou nedostatečnou aktivitou kritizovanou žalobci. Protože NSS neshledal v právním řádu oporu pro povinnost snížit emise o 55 %, nemohl souhlasit se závěrem městského soudu, že takovou (domnělou) povinnost žalovaná ministerstva porušují. Tím pádem se ale Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit ani k obecněji formulované otázce, zda jsou opatření žalovaných reagující na klimatickou změnu obecně dostatečná, či nikoli.

V bodě 137 svého rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že globální oteplování je závažná hrozba, musel nicméně zároveň zohlednit i limity soudního rozhodování: „*Tímto závěrem NSS nijak nepodceňuje závažnost hrozeb, jimž ČR i svět v důsledku globálního oteplování čelí a bude čelit. Naopak, skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notoriету (...). Je proto legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozící nebezpečí adekvátně reagovala. Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítko, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu. Zároveň však musejí být připraveny poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům dotčeným důsledky nedostatečné aktivity českých státních orgánů v oblasti boje proti klimatické změně a jejím důsledkům; tato potřeba se může zvyšovat postupem času s narůstajícími důsledky klimatických změn.*“

Co se týče dalších kasačních námitek, NSS naopak souhlasil s názorem městského soudu, že vůči vládě bylo namísto klimatickou žalobu odmítnout. Vláda zde vystupovala pouze v roli koordinátora činností jednotlivých ministerstev, nikoli v roli správního orgánu, který by přímo zasahoval do práv jednotlivých žalobců.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem i v řadě dalších dílčích procesních otázek. Souhlasil také se závěrem městského soudu, že klimatická žaloba nebyla důvodná v části kritizující nedostatečnost adaptačních opatření, jež mají Českou republiku připravit na důsledky globálního oteplování. V této části kasační stížnosti zamítl.“

Tolik z tiskové zprávy Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023.

Komentář k rozhodnutí

Jádrem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je dle mého názoru oblast mitigace klimatických změn. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 2. 2023 ve věci Klimatické žaloby uznal, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady základních lidských práv, a že žádat po ministerstvech, aby na současnou situaci adekvátně reagovala, je legitimní (body 137 a 140 rozhodnutí).

[137] ... NSS nijak nepodceňuje závažnost hrozeb, jimž ČR i svět v důsledku globálního oteplování čelí a bude čelit. Naopak, skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notorietu (k tomu, co lze před správními soudy pokládat za notorietu, viz zejména rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51). Je proto legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozící nebezpečí adekvátně reagovala. Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítko, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu. Zároveň však musejí být připraveny poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům dotčeným důsledky nedostatečné aktivity českých státních orgánů v oblasti boje proti klimatické změně a jejím důsledkům; tato potřeba se může zvyšovat postupem času s narůstajícími důsledky klimatických změn.

[140] Co se týče lidskoprávních závazků na ústavní či mezinárodní úrovni, které žalobci ve své klimatické žalobě zdůraznili, není sporu o tom, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady zaručených základních práv.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu se však v případě žalobců zatím nejedná o zásah natolik závažný, aby si zasluhoval soudní ochranu i bez konkrétnějších prováděcích právních předpisů, které v Česku chybí (bod 138, 139 a 145 rozhodnutí).

„[138] Co se týče dalších okruhů pramenů práva, které by mohly být relevantní pro klimatickou žalobu, připomíná NSS, že speciální klimatický zákon ČR dosud nepřijala, na rozdíl od řady jiných evropských zemí (např. Dánsko, Francie, Irsko, Německo, Nizozemsko či Španělsko), takže z něj povinnost snížit emise skleníkových plynů o 55 % vyplývat nemůže.

[139] Právě takový klimatický zákon by mimo jiné měl poskytnout v rámci řízení o nezákonném zásahu správním soudům jasné měřítko pro posuzování zákonnosti postupů (či pasivity) správních orgánů při boji s klimatickou změnou. Příkladem lze z judikatury jiných evropských států zmínit rozsudek irského Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2020 (*Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors*, [2020] IESC 49), který posuzoval souladnost irského Národního mitigačního plánu s irským klimatickým zákonem z roku 2015 (*Climate Action and Low Carbon Development Act*).

...

[145] Tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do takto vymezeného jádra práva na příznivé životní prostředí, tedy že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by „znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka“, nebo že by docházelo k zásahu do výše vymezené procedurální složky práva na příznivé životní prostředí. Takové důsledky predikují do vzdálenější budoucnosti, nicméně na základě budoucích hrozeb lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva. Ve vztahu k aktuální situaci pak klimatická žaloba nenamítá např. nešetrné využívání přírodních zdrojů odporující čl. 7 Ústavy, které by již dosáhlo intenzity zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí.“

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí několikrát výslovně zmínil, že pro efektivní soudní ochranu životního prostředí a s ním spojených lidských práv by bylo zapotřebí přijmout český klimatický zákon, který by na národní úrovni stanovil jasná měřítka pro posuzování nezákonnosti zásahu státní moci (viz výše citované body 138, 139 a případně i část bodu 144 rozhodnutí). K problematice potřeby přijetí českého klimatického zákona odkazují na článek Evy Balounové a Terezy Snopkové v rubrice Vědecká témata v tomto čísle časopisu *České právo životního prostředí*.

Co považují za důležité, že podle Nejvyššího správního soudu může i za současného stavu nezákonnost zásahu ministerstev vyplývat z podrobnějších českých a unijních sektorových předpisů. Těmi se Nejvyšší správní soud v rozhodnutí podrobněji nezabýval, pouze naznačil, že by v tomto směru bylo vhodné žalobu doplnit a v řízení před Městským soudem v Praze znovu pečlivě posoudit (body 166

až 169 rozhodnutí). Připustil také, že se hodnocení soudu může v čase měnit s nabývajícím intenzitou zásahu nebo s měnění se legislativou, respektive s očekávanými rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva v obdobných typech žalob (bod 170 rozhodnutí).

„[166] Lze shrnout, že NSS nezpochybňuje, že někteří žalobci namítají takové přímé zkrácení na svých právech, které by naplňovalo nejen splnění podmínky aktivní procesní legitimity ve smyslu 1. a 2. podmínky pro shledání nezákonnosti tvrzeného zásahu, ale i splnění 5. podmínky, tedy podmínky zaměření zásahu přímo proti žalobcům. Jimi uváděné důsledky navíc mohou potenciálně představovat porušení některých z výše uvedených sektorových právních předpisů, zvláště pokud budou vykládány pohledem obecných klimatických závazků ČR a výše zmíněných lidských práv.

[167] Pokud má však zásahová žaloba ve vztahu k těmto tvrzením uspět, je při nynějším stavu právního řádu nutno, aby byla posouzena primárně právě pohledem těchto sektorových předpisů, nikoli pohledem obecných klimatických závazků ČR, které nemají dostatečnou míru určitosti, jež by odpovídala povinnosti snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 %, jak shledal městský soud. Je na posouzení městského soudu, zda jsou tvrzení obsažená v klimatické žalobě dostatečně konkrétní, aby umožňovala posoudit případnou nezákonnost tvrzeného zásahu z pohledu výše uvedených sektorových předpisů.

[168] Pokud tato tvrzení dostatečně konkrétní nejsou, bude namísto, aby městský soud, vázán právě vyjádřeným právním názorem NSS, žalobce poučil a umožnil jim svá tvrzení upřesnit, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, č. 3196/2015 Sb. NSS. Zde rozšířený senát vyšel z obecného principu vyjádřeného v bodě 26 tak, že procesní pravidla „nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“ Na tomto základě se v bodech 51 a 55 vyjádřil k poučovací povinnosti krajského soudu zejména ve vztahu k určení pasivně legitimovaného subjektu: „Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřeshňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečnostem přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno

již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem. (...) Soud totiž sice je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou.“

[169] Bude tedy namístě, aby městský soud vyzval žalobce, ať případně doplní svou zásahovou žalobu v tom směru, aby uvedli, v kterých konkrétních oblastech – při absenci obecného klimatického zákona a absenci konkrétního hmotněprávního závazku ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 %, jež by pro ČR vyplýval z Pařížské dohody – podle nich došlo k porušení zákonných povinností žalovaných jejich tvrzenou pasivitou, jež konkrétně zasahuje práva žalobců. V tomto směru bude také namístě upravit žalobní petit.

[170] To zároveň nevylučuje, že v mezičase mezi vyhlášením nynějšího rozsudku NSS a novým rozhodováním městského soudu dojde k takové změně právního řádu, která zcela změní pohled 9 As 116/2022 – 187 pokračování na splnění podmínky nezákonnosti tvrzeného zásahu. Jak totiž bylo naznačeno již výše, tvrzenou nezákonnost bylo třeba posuzovat ke dni rozhodování městského soudu, tedy k datu 15. 6. 2022, jak plyne z § 87 odst. 1 s. ř. s.: Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. (zvýraznil nyní NSS) Zejména v oblasti unijního práva může dojít k přijetí takových předpisů, které by stanovily ambicióznější cíl zavazující přímo české státní orgány. Takové budoucí právní předpisy nepřísluší NSS předjímat. Stejně tak by samozřejmě měl městský soud ve svém novém rozhodnutí zohlednit i případné odstranění této tvrzené nečinnosti ze strany všech či některých žalovaných ministerstev. Ani to samozřejmě NSS nemůže předjímat.“

Chtěl bych se připojit k argumentaci kolegyně a kolegů z Ústavu státu a práva AV ČR, že zrušení prvoinstančního rozhodnutí Městského soudu v Praze nelze zkratkovitě vykládat tak, že by jím Nejvyšší správní soud dával za pravdu žalovaným, tj. českým ministerstvům a potvrzoval správnost či adekvátnost jejich klimatického „snažení“. K takovému hodnocení se Nejvyšší správní soud vůbec nedostal. Rozsudek tedy rozhodně netvrdí, že by ČR své klimatické závazky nyní plnila. Dále rozsudek neznamená, že vůbec neexistuje (nebo v blízké budoucnosti třeba nevznikne) právní úprava, na které by bylo možné povinnost České republiky snižovat emise založit – pouze taková právní úprava nebyla v prvoinstančním rozsudku doložena. Ostatně jiný způsob dovození klimatických povinností české-

ho státu a jejich opření například o sektorovou legislativu může být klíčem k případnému pokračování případu i podle Nejvyššího správního soudu (srov. bod 157 a násl. rozsudku, kde Soud vlastně napovídá, jak by bylo možno dále postupovat).⁷

Uvidíme, co bude dál, neboť ve věci klimatické žaloby nyní bude znovu rozhodovat Městský soud v Praze, který je samozřejmě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Budu-li parafrázovat, žalobce prohrál bitvu, neprohrál však celou válku a vzhledem k výše zmíněným bodům (zejména 166 až 170) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je dle mého názoru vše zatím otevřené.

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Klíčová slova: klimatická litigace, klimatická mitigace, kasační stížnost, Nejvyšší správní soud

The decision on the first Czech climate action was returned by the Supreme Administrative Court to the court of first instance for a new hearing

Abstract

The article deals with the judgment of Supreme Administrative Court from 20. 2. 2023, No. 9 As 116/2022-166, which ruled on the appeals against the first-instance decision of the Municipal Court in Prague in the case of the first Czech climate action, issued in June 2022, and evaluates its potential contribution to Czech climate law and policy. The decision on the first Czech climate action was 20. 2. 2023 returned by the Supreme Administrative Court to the court of first instance for a new hearing.

Key words: Climate action, Climate mitigation, appeals against the first-instance decision Supreme Administrative Court



⁷ Hana Müllerová ve spolupráci s Terezou Snopkovou, Evou Balounovou a Adamem Novákem: Proč první český klimatický rozsudek neobstál u Nejvyššího správního soudu? Viz <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SDEU A ESLP**Posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí v historickém centru zařazeném na Seznamu světového kulturního dědictví**

Rozhodnutí SDEU C-575/21 WertInvest Hotelbetrieb v. Magistrat der Stadt Wien o předběžné otázce týkající se posuzování vlivů záměru na životní prostředí v historickém centru Vídně, ECLI:EU:C:2023:425

Klíčová slova: „Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Článek 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 – Záměry podle přílohy II – Záměry rozvoje měst – Přezkoumávání na základě prahových hodnot nebo kritérií“

Předmět řízení

Soudní dvůr rozhodoval o žádosti Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) ze dne 14. září 2021, o předběžné otázce, týkající se výkladu zejména čl. 4 odst. 2 a 3, článku 11, přílohy II bodu 10 písm. b) a přílohy III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1) (dále jen „směrnice 2011/92“). Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností WertInvest Hotelbetriebs GmbH a Magistrat der Stadt Wien (Magistrát města Vídně, Rakousko) ohledně žádosti o povolení urbanistického záměru.

Společnost WertInvest Hotelbetrieb GmbH požádala město Vídeň o vydání stavebního povolení pro záměr komplexu budov „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (dále jen „záměr ‚Heumarkt Neu‘“). Tento záměr se má nacházet v centrální oblasti památky zařazené na Seznam světového dědictví UNESCO, nazvané „Historické centrum Vídně“. Spočívá v přestavbě dotčené lokality, jež by měla zahrnovat demolici stávajícího hotelu InterContinental a výstavbu několika nových budov s hotelovými, komerčními, konferenčními, obytnými a kancelářskými prostory a prostory pro pořádání akcí. Kromě toho počítá s výstavbou podzemního kluziště (které by nahradilo to

stávající), podzemní sportovní haly s bazénem a podzemního parkoviště. Záměr by zabíral plochu přibližně 1,55 ha a měl by 89 000 m² hrubé podlahové plochy.

Vzhledem k tomu, že město o této žádosti nerozhodlo, společnost WertInvest Hotelbetrieb podala u správního soudu ve Vídni žalobu pro nečinnost, kterou se domáhala, aby tento soud vydal požadované stavební povolení. Uvedla, že s ohledem na prahové hodnoty a kritéria stanovené v rakouském právu záměr nepodléhá povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí.

Správní soud ve Vídni, jenž má za to, že musí nejprve rozhodnout, zda je třeba provést takové posouzení, má pochybnosti o tom, zda je rakouská právní úprava slučitelná se směrnicí 2011/92 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tyto pochybnosti vycházejí zejména z toho, že rakouské právo podmiňuje provedení posouzení vlivů „záměrů rozvoje měst“ (takových, jako je záměr dotčený v dané věci) na životní prostředí dosažením prahových hodnot spočívajících v záboru plochy o velikosti alespoň 15 hektarů a hrubé podlahové ploše větší než 150 000 m². Správní soud ve Vídni se tedy v tomto ohledu obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ve smyslu čl. 267 smlouvy fungování EU.

Zmiňovanými prameny rakouského práva jsou ustanovení § 3 a přílohy č. 1 a 2 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000) (spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (BGBl. 697/1993) a dále § 70 Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, Bauordnung für Wien (Vídeňský zákoník o rozvoji města, územním plánování a výstavbě, vídeňské stavební předpisy) (LGBl. 1930/11).

Předběžné otázky

Správní soud ve Vídni (Verwaltungsgericht Wien) se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání směrnice [2011/92] vnitrostátnímu ustanovení, které podmiňuje provedení posouzení vlivů ‚záměrů rozvoje měst‘ na životní prostředí jak dosažením prahových hodnot spočívajících v záboru plochy o velikosti alespoň 15 hektarů a hrubé podlahové ploše větší než 150 000 m², tak tím, že se jedná o záměr výstavby multifunkčního celku, v každém případě zahrnujícího obytné a kancelářské budovy, a to včetně příslušných přístupových komunikací a infrastruktury, jehož spádová oblast přesahuje hranice oblasti záměru? Hraje v tomto ohledu roli, že vnitrostátní právo stanoví jako zvláštní kategorie záměrů
 - volnočasové nebo zábavní parky, sportovní stadiony a golfová hřiště (od určité rozlohy nebo od určitého počtu parkovacích míst),

- průmyslové a komerční parky (od určité rozlohy),
 - obchodní centra (od určité rozlohy nebo od určitého počtu parkovacích míst),
 - ubytovací provozy, jako jsou hotely nebo rekreační osady, včetně vedlejších zařízení (od určitého počtu lůžek nebo od určité rozlohy, pouze v oblastech nacházejících se mimo aglomeraci) a
 - veřejně přístupná parkoviště nebo garáže (od určitého počtu parkovacích míst)?
- 2) Požaduje [směrnice 2011/92] – zejména s přihlédnutím k příloze III bodu 2 písm. c) podbodů viii) [této směrnice], která vyžaduje, aby se při rozhodování, zdá má být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, věnovala zvláštní pozornost ‚krajinám [a místům] významným z hlediska historického, kulturního nebo archeologického‘ – aby pro oblasti mimořádného historického, kulturního, urbanistického nebo architektonického významu, jako jsou například památky zařazené na Seznam světového dědictví UNESCO, byly stanoveny nižší prahové hodnoty nebo přísnější kritéria (než ta, která jsou uvedena v první otázce)?
- 3) Brání směrnice 2011/92 vnitrostátnímu ustanovení, které při posuzování ‚záměrů rozvoje měst‘ ve smyslu první otázky omezuje kumulaci s dalšími podobnými a v blízkosti se nacházejícími záměry na to, že se zohlední kapacity povolené v průběhu posledních pěti let, a to včetně požadované kapacity nebo požadovaného rozšíření kapacity, přičemž záměry rozvoje měst nebo jejich části se po dokončení za záměry rozvoje měst už nepovažují, a jestliže má plánovaný záměr kapacitu nižší než 25 % prahové hodnoty, v každém jednotlivém případě se neurčuje, zda je třeba s ohledem na kumulaci vlivů počítat s významnými škodlivými, obtěžujícími nebo zatěžujícími vlivy na životní prostředí, a zda je proto nutno provést posouzení vlivů plánovaného záměru na životní prostředí?
- 4) V případě kladné odpovědi na první nebo druhou otázku: smí se individuální přezkoumávání toho, zda může mít záměr významný vliv na životní prostředí, a podléhá proto posouzení vlivů na životní prostředí, které se vyžaduje v situaci, kdy vnitrostátní orgány překročí prostor pro uvážení přiznaný členským státům (v souladu s – v projednávané věci přímo použitelnými – ustanoveními čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92), omezit na určité aspekty ochrany, jako je například účel ochrany určitého území, nebo je třeba v tomto případě zohlednit veškerá kritéria a aspekty uvedené v příloze III směrnice 2011/92?
- 5) Umožňuje směrnice 2011/92, zejména s přihlédnutím k požadavkům na přezkum stanoveným v článku 11, aby přezkoumávání popsané ve čtvrté

té otázce provedl poprvé až předkládající soud (v řízení o vydání stavebního povolení a v rámci přezkumu vlastní pravomoci), v jehož řízení má podle ustanovení vnitrostátního práva ‚veřejnost‘ postavení účastníka řízení pouze ve velmi omezeném rámci a ‚dotčená veřejnost‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2011/92 může dosáhnout přezkoumání jeho rozhodnutí jen ve velmi omezené míře? Hraje v odpovědi na tuto otázku roli, že podle vnitrostátního práva může – nad rámec možného určení z moci úřední – požádat o samostatné určení, zda záměr podléhá povinnosti provést posuzování vlivů na životní prostředí, pouze oznamovatel záměru, zúčastněný orgán nebo Umweltanwalt (ombudsman pro životní prostředí)?

- 6) Umožňuje [směrnice 2011/92] v případě ‚záměrů rozvoje měst‘ ve smyslu přílohy II bodu 10 písm. b) [této směrnice] před provedením požadovaného posouzení vlivů na životní prostředí či během něj nebo před ukončením přezkoumávání vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě, jímž má být vyjasněna nezbytnost posouzení vlivů na životní prostředí, aby byla vydána stavební povolení pro jednotlivé stavby, které tvoří součást záměru rozvoje města jako celku, přičemž v rámci řízení o vydání stavebního povolení se neprovádí žádné posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu [téže směrnice] a veřejnost má postavení účastníka řízení pouze v omezeném rozsahu?“

Komentář k obsahu rozhodnutí Soudního dvora C-575/21

Společnost WertInvest Hotelbetrieb tvrdila, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřipustná, jelikož záměr „Heumarkt Neu“ nespadá pod pojem „záměry rozvoje měst“ ve smyslu přílohy II bodu 10 písm. b) směrnice 2011/92, neboť cílem uvedeného záměru je v podstatě jen přestavba již existujícího objektu.

Toto Soudní dvůr striktně odmítl. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 12. října 2017, *Sleutjes*, C-278/16, EU:C:2017:757, bod 21 a citovaná judikatura).

Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 12. října 2017, *Sleutjes*, C-278/16, EU:C:2017:757, bod 22 a citovaná judikatura).

Tak tomu ovšem v projednávaném případě není, jelikož položené otázky s předmětem sporu v původním řízení zjevně souvisejí. Kromě toho je třeba uvést, že námitky vznesené společností WertInvest Hotelbetriebe se týkají samotné působnosti přílohy II bodu 10 písm. b) směrnice 2011/92 a právní kvalifikace skutkových okolností z hlediska uvedeného ustanovení. Otázka, zda taková situace, jako je situace, která nastala v původním řízení, spadá do oblasti působnosti ustanovení unijního práva uvedených předkládajícím soudem, je přitom meritorní otázkou spojenou s výkladem těchto ustanovení, takže případné pochyby, které mohou v tomto ohledu existovat, nemohou ovlivnit přípustnost předběžných otázek (obdobně viz rozsudek ze dne 27. října 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, bod 67).

Argumenty společnosti WertInvest Hotelbetriebe vycházející z nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž třeba odmítnout. Soudní dvůr se tedy předloženými předběžnými otázkami dále zabýval a rozhodl o nich následně.

Na první a druhou otázku odpověděl tak, že čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2 písm. b) a odst. 3, příloha II bod 10 písm. b) a příloha III směrnice 2011/92 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která podmiňuje provedení posouzení vlivů „záměrů rozvoje měst“ na životní prostředí zaprvé dosažením prahových hodnot spočívajících v záboru plochy o velikosti alespoň 15 hektarů a hrubé podlahové ploše větší než 150 000 m² a zadruhé tím, že se jedná o záměr výstavby multifunkčního celku, zahrnujícího přinejmenším obytné a kancelářské budovy, který počítá s výstavbou příslušných přístupových komunikací a infrastruktury a jehož spádová oblast přesahuje hranice oblasti, kterou pokrývá.¹

Pokud totiž členský stát používá k posouzení potřeby provést posuzování vlivů na životní prostředí prahové hodnoty, je nutné brát do úvahy takové faktory, jako je umístění záměrů, a to například tak, že se stanoví několik prahových hod-

¹ Třetí předběžnou otázkou se Soudní dvůr vzhledem k charakteru odpovědi na první a druhou otázku nezabýval.

not odpovídajících různým rozsahům záměrů, které se použijí v závislosti na povaze a umístění záměru. Pokud se takový záměr, jako je záměr dotčený v dané věci, nachází v centrální oblasti památky zařazené na Seznam světového dědictví UNESCO, kritérium týkající se umístění záměrů se jeví jako obzvláště relevantní.²

Prahové hodnoty spočívající v záboru plochy o velikosti alespoň 15 hektarů a hrubé podlahové ploše větší než 150 000 m² jsou v městském prostředí s omezeným prostorem natolik vysoké, že v praxi je většina záměrů rozvoje měst předem vyňata z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí. V konečném důsledku je na správním soudu ve Vídni, aby posoudil, zda jsou všechny nebo téměř všechny dotčené záměry z této povinnosti předem vyňaty, což by se směrnicí v zásadě slučitelné nebylo.

Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 vykládán v tom smyslu, že v rámci individuálního přezkoumávání toho, zda může mít záměr významný vliv na životní prostředí, a podléhá proto posouzení vlivů na životní prostředí, může příslušný orgán zohlednit pouze určité aspekty ochrany životního prostředí, jako je například účel ochrany určitého území, nebo zda musí dotčený záměr přezkoumat z hlediska všech kritérií výběru, která jsou uvedena v příloze III této směrnice. Podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 jsou v případě přezkoumávání toho, zda může mít záměr významný vliv na životní prostředí, brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III této směrnice.

V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr již odmítl názor, že urbanizační záměry nemají v městských oblastech fakticky žádný dopad na životní prostředí, a poukázal v tomto ohledu na kritéria týkající se hustě osídlených oblastí a krajiny významných z hlediska historického, kulturního a archeologického, která jsou nyní uvedena v bodě 2 písm. c) podbodech vii) a viii) přílohy III směrnice 2011/92 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko, C-332/04, nezveřejněný, EU:C:2006:180, body 79 a 80).

S ohledem na výše uvedené úvahy Soudní dvůr na čtvrtou otázku odpověděl tak, že čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 musí být vykládán v tom smyslu, že v rámci individuálního přezkoumávání toho, zda může mít záměr významný vliv na životní prostředí, a podléhá proto posouzení vlivů na životní prostředí, musí příslušný orgán předmětný záměr přezkoumat z hlediska všech kritérií výběru uvedených v příloze III této směrnice, a zjistit tak, která kritéria jsou v daném případě relevantní, a tato kritéria, jež jsou pro situaci v daném případě relevantní, musí následně uplatnit.

² Historické centrum Vídně je dokonce od roku 2017 na seznamu Světového kulturního dědictví v nebezpečí (List in danger) Úmluvy UNESCO o světovém kulturním a přírodním dědictví. Viz <https://whc.unesco.org/en/danger/>.

Pátá předběžná otázka se týkala účasti veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí. Soudní dvůr dospěl k názoru, že článek 11 směrnice 2011/92 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby přezkoumání každého jednotlivého případu podle čl. 4 odst. 2 písm. a) této směrnice provedl poprvé až soud, který má pravomoc vydat povolení, jak je vymezeno v čl. 1 odst. 2 písm. c) uvedené směrnice. Jednotlivec, jenž je součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice 2011/92 a splňuje kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o „dostatečný zájem“, nebo případně „porušování práva“, na které je poukázáno v tomto článku 11, ovšem musí mít možnost napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, kterým se určuje, že není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, a jež přijal takový soud, u jiného soudu nebo případně jiného nezávislého a nestranného orgánu zřízeného zákonem.

K šesté předběžné otázce Soudní dvůr uvedl, že směrnice o posuzování vlivů záměrů kromě toho brání tomu, aby bylo před provedením požadovaného posouzení vlivů na životní prostředí či během něj nebo před ukončením přezkoumání vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě, jímž má být vyjasněna nezbytnost takového posouzení, vydáno stavební povolení pro jednotlivé stavební záměry, které tvoří součást rozsáhlejších záměrů rozvoje města.

Závěrem

Tento rozsudek Soudního dvora EU se sice týká hlavního města Rakouska, avšak jsem přesvědčen, že skýtá spoustu informací a závěrů, zejména v odpovědích na první, druhou a čtvrtou předběžnou otázku, které mohou být potenciálně relevantní pro posuzování vlivů stavebních záměrů a rozhodování o stavebních záměrech v hlavním městě České republiky. Pražské historické centrum je od roku 1992 rovněž na Seznamu světového kulturního dědictví UNESCO a není vyloučeno, že jednou bude zařazeno i na Seznamu světového dědictví UNESCO v nebezpečí, protože má v praxi velmi podobné stavební a urbanistické problémy jako Vídeň. Odborníci UNESCO a centrály Mezinárodní rady pro památky a sídla ICOMOS ve své zprávě z jara 2019 upozorňovali na stávající i plánované výškové stavby. Opakovaně si všímají výstavby na Pankrácké pláni a doporučují zastavit projekt Rezidence park Kavčí hory, naopak pozitivně hodnotí projekt Smíchov City. Za hrozbu pro historické centrum Prahy označili i tehdy připravovaný nový stavební zákon, který nepočítal se závaznými stanovisky památkářů. Požadovali také přepracování pražského Metropolitního plánu a jeho uvedení do souladu s plánem správy památky světového dědictví a s připomínkami ministerstva kultury.³

³ https://www.lidovky.cz/domov/praha-podle-unesco-muze-skoncit-na-seznamu-pamatek-v-ohrozeni.A191024_160341_ln_domov_ele

Nový stavební zákon (zák.č.283/2021 Sb.) a související změnový zákon (zák.č.284/2021 Sb.) byly mezitím přijaty a v letošním roce došlo k jejich novelizaci. Uvidíme, jak tyto změny vyhodnotí UNESCO a ICOMOS a jak bude dále ve věci možného zařazení Prahy na World Heritage List in danger postupovat. V každém případě při posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a povolování stavebních záměrů v historickém centru Prahy budou muset být respektována i rozhodnutí Soudního dvora z jara 2023 týkající se Vídně.⁴

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Abstract:

JUDGMENT OF THE COURT (Second Chamber) Case C-575/21, Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Verwaltungsgericht Wien (Administrative Court, Vienna, Austria), made by decision of 14 September 2021, in the proceedings WertInvest Hotelbetriebs GmbH v. Magistrat der Stadt Wien.

This request for a preliminary ruling concerns the interpretation of, inter alia, Article 4(2) and (3) and Article 11 of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 2012 L 26, p. 1), as amended by Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 (OJ 2014 L 124, p. 1) ('Directive 2011/92') and of point 10(b) of Annex II thereto and Annex III thereto. The request has been made in proceedings between WertInvest Hotelbetriebs GmbH and the Magistrat der Stadt Wien (Vienna City Administration, Austria) concerning an application for development consent for an urban development project.

Keywords: Reference for a preliminary ruling – Environment – Directive 2011/92/EU – Assessment of the effects of certain public and private projects on the environment – Urban development projects



⁴ Autor si dovoluje poděkovat tradičně Martinu Smolkovi z Ministerstva zahraničních věcí za tip na rozsudek Soudního dvora.

☞ Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA ☜

Zpráva z konference „OLOMOUCKÉ PRÁVNICKÉ DNY 2023“

Ve dnech 18. 5. a 19. 5. 2023 se uskutečnil již XVI. ročník mezinárodní vědecké konference Olomoucké právní dny.

Konference, probíhající na půdě Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, byla již tradičně rozdělena do dvou částí. V plenární části vystoupili zvaní hosté, jmenovitě JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D. (předseda NS ČR), Mgr. Daniela Zemanová (KS Ústí nad Labem) a JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D. (ZČU Plzeň) se svými příspěvky k „30 letům české justice“, druhá část probíhala v tematicky zaměřených sekcích.

Coby zástupce Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy jsem zaměřil svou pozornost na jednání v těchto dvou sekcích „*Novela nového stavebního zákona a jednotné environmentální stanovisko*“, kterou moderoval JUDr. Aleš Mácha, Ph.D., (dále jen „stavební sekce“) a „*Princip publicity a právo na informace ve veřejné správě*“, jež spolumoderovali prof. JUDr. Vladimír Sládeček, Dr.Sc. a JUDr. Martin Škurek, Ph.D. (dále jen „informační sekce“).

I tak byl program velmi bohatý, kdy zahrnoval celkem 17 referujících.

S ohledem na omezený časový prostor jsem si nejprve se zájmem vyslechl úvodní příspěvek informační sekce JUDr. Lukáše Potěšila, Ph.D., s názvem „Zneužití práva na informace – řešení v (ne)dohlednu. Své vystoupení rozdělil do tří částí, zmínil účel právní úpravy, dále se zabýval problematikou zneužití práva a jeho důsledky obecně a na tomto základě se pokusil odpovědět na otázku, zda nová právní úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím v tomto směru přináší uspokojivá řešení. S odkazem na konstrukci nového ustanovení § 11a, zejména relativně krátkou 7 denní lhůtu pro vydání rozhodnutí s patřičným odůvodněním ve vztahu k užitým neurčitým právní pojmům, dospívá k názoru, že nová právní úprava patrně dosavadní problémy nevyřeší, spíše naopak některé nové přinese.

Poté jsem již spěchal do stavební sekce, abych stihl příspěvek JUDr. Ondřeje Vichy, Ph.D. „Jednotné environmentální stanovisko jako výzva pro horní právo“. Úvodem vysvětlil základy a genezi právní úpravy, zaměřil se na povahu a význam jednotného environmentálního stanoviska (dále jen „JES“) pro procesy probíhající podle nového stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a následně podrobil kritice vazbu JES k hornímu právu. Zdůraznil především (problematickou) rozdílnost procesních postupů u povolování těžebních

záměrů posuzovaných v rámci procesu EIA (u nichž bude podkladem JES) a těžebních záměrů neposuzovaných v rámci procesu EIA (u nichž budou i nadále vydávány dílčí složkové správní akty dle jednotlivých složkových zákonů na úseku ochrany životního prostředí).

Na jeho příspěvek navázal plynule Mgr. Bc. David Polášek s tématem „Ombudsman pro účinnou účast veřejnosti na ochraně životního prostředí“, který zdůraznil význam práva účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech týkajících se životního prostředí, kriticky se vyjádřil k postupnému omezování účasti veřejnosti, resp. environmentálních spolků v těchto procesech při absenci jakýchkoliv statistických údajů prokazujících to, že by jejich účast tyto procesy skutečně prodlužovala. V této souvislosti si „posteskl“ nad tím, že účast veřejnosti z návrhu zákona o JES rovněž „vypadla“. V závěru svého příspěvku vyslovil z pohledu de lege ferenda úvahu, zda by účast veřejnosti v tomto procesu přece jen neměla být umožněna, byť např. i s určitými podmínkami po vzoru zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (počet, působnost v území aj.).

Následoval příspěvek Mgr. Jana Haka „Informace o životním prostředí ve světle aktuálního novel“, který komplexně promluvil o teoretických i praktických aspektech poskytování informací o životním prostředí na žádost. Dotkl se jak otázek již v minulosti řešených (ústavních základů, vztahu informačních zákonů a jejich rozdílů, fikce upuštění od žádosti, fikce negativního rozhodnutí, informačního příkazu aj.), opomenuty však nezůstaly ani otázky nové úpravy – kupř. zneužití práva na informace, nahlížení do spisu (odepření bez rozhodnutí) či úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

Posledním vystupujícím, jehož příspěvek jsem ve stavební sekci vyslechl a který mě svým pojetím velice zaujal, byl JUDr. Jan Brož, Ph.D. V rámci tématu „Vybrané otázky soudního přezkumu v souvislosti s novým stavebním právem“ se postupně vyjádřil k postavení stavebníka v soudním řízení, lhůtě pro podání a doplnění, nepřipustnosti a odkladnému účinku správní žaloby, dále k rozsahu přezkumu žalobou napadaného rozhodnutí, možnosti apelace (moderace) v soudním řízení správním, jakož i přezkumu a dni zrušení OOP. Veškeré instituty byly řešeny z pohledu jejich efektivity a úvah nad způsobem jejich uplatňování.

Neméně zajímavý byl i poslední příspěvek informační sekce, v němž se Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D. zabýval vymezením veřejného podniku podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jeho jednotlivými kategoriemi a odlišnostmi od veřejné instituce. Zvláštní pozornost věnoval otázce rozsahu informační povinnosti veřejného podniku. V závěru příspěvku se kriticky vyjádřil ke skutečnosti, že se pojem veřejný podnik tak jak je užíván v informačním zákoně nepotkává s vymezením běžně užívaným v teorii správního práva.

V sekcích dále zazněly následující příspěvky: Velká novela stavebního práva na Slovensku a zelená infrastruktura (JUDr. Martin Píry, Ph.D.), Zlepší novela stavební zákon (Mgr. František Korbel, Ph.D.), Verejnoprávne opatrenia ochrany slobody prejavu a práva na informácie (doc. JUDr. Michal Maslen, Ph.D.), Poskytování vnitřních předpisů povinných subjektů (JUDr. Pavel Vetešník, Ph.D.), Zákon o slobodnom prístupe k informáciám vo svetle ostatnej novely (doc. JUDr. Matej Horvat, Ph.D.), Zverejňovanie roznych informačných zoznamov orgánmi finančnej správy a orgánmi zabezpečenia a ochrana osobných údajov (JUDr. Lubica Masárová, Ph.D.), Porušení zabezpečení osobních údajů a jejich neustálý vztah s porušováním práv a svobod podle čl. 5 GDPR (Dr. Jakub Rzymowski), Transparentnost veřejné správy ve světle poplatků za informace (JUDr. Jana Janderová, Ph.D.), Princip publicity a povinné zveřejňování soudních rozhodnutí (JUDr. Lukáš Králík, Ph.D.), Neplatnost právních jednání v důsledku nesprávné publikace smlouvy v registru smluv (Mgr. Karla Mader Voltnerová), Zpravodajské služby ČR jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím (doc. JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.).

Veškeré příspěvky provázela podnětná diskuse.

Účast na konferenci pro mě osobně byla přínosem zejména z hlediska vyzvednutí základních aspektů a institutů nové právní úpravy, identifikace problémů, které ji patrně budou (nejen) v počátečních letech provázet, jakož i z hlediska úvah de lege ferenda.

Dle informace od organizátorů konference budou jednotlivé příspěvky publikovány v tematických číslech univerzitního časopisu Acta Iuridica Olomuncensia.

Doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Abstract

Olomouc Law Days 2023

On 18 May and 19 May 2023, held at the Faculty of Law of Palacký University Olomouc the XVIth year of the International Scientific Olomouc Law Days conference.

The conference, was traditionally divided into two parts. The plenary part was addressed by invited guests with their contributions on “30 years of Czech justice”, the second part was divided into thematic sections, among others devoted to the new construction law.

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



KLIMATICKÁ ŽALOBA – CO DÁL?

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Problematika ochrany klimatu, formování klimatického práva či klimatické litigace patří v současné době mezi témata velmi aktuální. Laická i odborná veřejnost včetně sdělovacích prostředků jim věnuje čím dál více pozornosti. V návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j.: 9 As 116/2022 – 166,¹ ve věci první české tzv. klimatické žaloby se na Právnické fakultě Masarykovy univerzity uskutečnil dne 28. 2. 2023 diskusní stůl s názvem „**Klimatická žaloba – co dál?**“ věnovaný právním aspektům klimatické litigace. Akce měla primárně edukativní význam, konala se v rámci projektu „*Activation of young generation in the times of climate policy backlash in Central Europe*“. Účastnili se jí zástupci akademické sféry, státní správy, odborné veřejnosti včetně zástupců žalobců, kteří podali první klimatickou žalobu v ČR, a především studenti.

Odpoledne bylo rozděleno do dvou bloků. První část byla věnována obecnějším otázkám formování klimatického práva, klimatické litigace a přístupu mezinárodního společenství a jednotlivých států k řešení těchto otázek. JUDr. Hana Mullerová, Ph.D. hovořila v této části o formování klimatického práva a o práci Centra pro klimatické právo působícího v rámci Ústavu státu a práva AV ČR, zejména pak o poznatcích získaných v rámci práce na čerstvě vydané monografii *Klimatické právo*,² na které se podílel kolektiv autorů působících v Centru pro klimatické právo pod vedením JUDr. Hany Müllerové, Ph.D.

V rámci debaty zaznělo mnoho podnětných myšlenek o významu klimatického práva včetně klimatické litigace. Za jedno z nejpodstatnějších konstatování, na kterých mezi debatujícími panovala značná shoda, považuje autorka závěr ohledně velkého zpoždění právní úpravy klimatických otázek za vědou o změně klimatu. V případě klimatické litigace se toto zpoždění ještě násobí. Zásadním limitem klimatické litigace je skutečnost, že prostřednictvím klimatických žalob žalující, resp. soudy na základě těchto žalob, do určité míry suplují roli jednotlivých států.

JUDr. Matúš Michalovič, Ph.D. z Právnické fakulty Univerzity Komenského v prvním bloku představil návrh klimatického zákona připravovaného Ministerstvem životního prostředí na Slovensku, na jehož tvorbě se podílí. Bez ohledu na konečný osud tohoto zákona dr. Michalovič zdůraznil význam už jen vzniku návrhu. Ocenil zejména diskusi nad významem a obsahem návrhu zákona.

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j.: 9 As 116/2022 – 166.

² MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 728 s.

Návrh zákona obsahuje preambuli, která není u zákonů na Slovensku obvyklá, principy klimatického práva, předmět zákona, základní pojmy, klimatické cíle a povinnosti včetně mechanismu jejich naplňování, vymezení institucionálního rámce, delikty a specifika soudního přezkumu. Návrh má charakter zastřešující obecné normy, jejímž hlavním cílem je zajištění plnění závazků plynoucích z mezinárodního práva, vymezení klimatických cílů a institucionálního rámce. Jako klimatický cíl vymezený v návrhu zákona je stanoveno dosažení uhlíkové neutrality do roku 2055 a záporné uhlíkové bilance od roku 2055. Dále jsou stanoveny klimatické cíle do roku 2030 diversifikované pro jednotlivé odvětví hospodářství. Návrh obsahuje také právní úpravu klimatické žaloby jakožto nástroje kontroly veřejnosti plnění závazků plynoucích z klimatického zákona, jejíž součástí je také speciální úprava aktivní žalobní legitimace pro dotčenou veřejnost.

Druhá část odpoledne již byla věnována první české klimatické žalobě a oběma rozsudkům, které zatím v této věci existují.³ V rámci diskuse bylo zdůrazněno, že věc není uzavřena (Nejvyšší správní soud vrátil věc k dalšímu řízení). Lze očekávat další rozhodnutí v této věci, s velkou pravděpodobností více než jedno. Ostatně sám rozsudek Nejvyššího správního soudu naznačil směr dalšího vývoje celé kauzy. Podrobný rozbor diskuse, které k rozsudkům probíhala v rámci odpoledního bloku by šel nad rámec tohoto článku, neboť by se v podstatě jednalo o poměrně podrobnou analýzu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ve věci první české klimatické žaloby, nicméně lze zdůraznit alespoň okruhy, kterým bylo v rámci velmi živé a podnětné diskuse věnováno více pozornosti. Diskutující se pochopitelně ne vždy zcela shodli na hodnocení obou soudních rozhodnutí.

Velmi diskutovány byly klíčové pasáže rozsudku NSS, ve kterých se soud věnuje závazkům ČR v oblasti klimatické změny a konstatuje, že „*neexistuje konkrétní právní úprava, která by byla pro správní soudy ve smyslu 3. podmínky pro posuzování nezákonnosti zásahu jasným měřítkem zákonnosti činnosti, respektive nečinnosti žalovaných.*“⁴ V právním pořádku ČR podle soudu neexistuje právní povinnost, kterou v daném případě žalovaní porušili, resp. žaloba žádnou takou konkrétní právní povinnost nespecifikuje. Soud sice uznává závažnost klimatické změny a jejich projevů, nicméně konstatuje, že je „*legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozící nebezpečí adekvátně reagovala. Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítko, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu.*“⁵

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j.: 9 As 116/2022 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021248.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu. Op. cit. Bod 136.

⁵ Ibid., bod 137.

V této části rozsudku soud dále na jednu stranu připouští, že „není sporu o tom, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady zaručených základních práv“;⁶ nicméně současně uvádí, že: „Tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do takto vymezeného jádra práva na příznivé životní prostředí, tedy že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by „znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka“, nebo že by docházelo k zásahu do výše vymezené procedurální složky práva na příznivé životní prostředí. Takové důsledky predikují do vzdálenější budoucnosti, nicméně na základě budoucích hrozeb lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva. Ve vztahu k aktuální situaci pak klimatická žaloba nenamítá např. nešetrné využívání přírodních zdrojů odporující čl. 7 Ústavy, které by již dosáhlo intenzity zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí.“⁷

Diskutující včetně zástupců žalující strany se shodli na tom, že pasáže rozsudku, podle kterých nebylo prokázáno konkrétní porušení právních předpisů ani zásah do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí a ve kterých soud zdůrazňuje, že pokud neexistuje konkrétní závazek ČR, resp. konkrétní povinnost státu v oblasti klimatické změny, není možné, aby soud vydal konkrétní příkaz, jsou do značné míry určující pro budoucí vývoj celé kauzy.

Převažovalo kritické hodnocení rozsudku, diskutující se shodli na tom, že se určitým otázkám soud překvapivě vůbec nevěnoval (např. otázce mezigenerační solidarity), nebo jen velmi málo. Upozorněno bylo také na základní rysy zásahové žaloby, u které na rozdíl od jiných typů žalob, žalující musí unést pouze důkazní břemeno tvrzení. V případě klimatické žaloby, by tedy mělo postačovat prokázání zásahu do práv žalobců.

Prvoinstančnímu rozsudku Městského soudu v Praze,⁸ který byl rozsudkem NSS v několika výrocích zrušen a vrácen zpět k dalšímu řízení, bylo v rámci diskuze věnováno výrazně méně pozornosti. Diskutující upozorňovali zejména na skutečnost, že se soud překvapivě málo zabýval otázkou aktivní žalobní legitimace jednotlivých žalujících. Konstatovali, že byť v tomto rozsudku je sice na rozdíl od rozsudku NSS identifikovaný konkrétní závazek státu ve vztahu ke klimatické změně (konkrétně závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990; který ČR podle soudu plyne z Pařížské dohody prostřednictvím EU), jedná se spíše o konstatování a chybí hlubší argumentační rozbor ve vztahu k tomuto závazku.

⁶ Ibid., bod. 140.

⁷ Ibid., bod. 145.

⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021248.

Lze uzavřít, že kulatý stůl věnovaný klimatické žalobě byl zajímavou a podnětnou akcí. Osud první české klimatické žaloby bude zcela jistě dále podrobně sledován a je na místě věnovat mu pozornost jak v odborné literatuře, tak na akcích podobného typu ať již pro odbornou nebo laickou veřejnost.

O autorce:

Autorka pracuje na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy jako odborná asistentka.

MEETING “CLIMATE LAWSUITS – WHAT’S NEXT”

Abstract:

The article reports on a panel discussion entitled “Climate Lawsuits - What’s Next”, which focused on the legal aspects of climate change, particularly climate litigation. Specifically, the event reacted on the judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic issued in February 2023 in the first Czech climate lawsuit, that was discussed.

Key words: Climate lawsuit, climate change, judgement of Supreme Administrative Court



☞ RECENZE A ANOTACE ☜

MÜLLEROVÁ, Hana a kol. Klimatické právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 728 s., ISBN 978-80-7676-580-1 (váz.), ISBN 978-80-7676-581-8 (e-pub), ISBN 978-80-7676-582-5 (mobi)

Nakladatelství Wolters Kluwer ČR vydalo v roce 2022 odbornou monografii nazvanou stručně a výstižně „Klimatické právo“. Tato kniha je vskutku pionýrským a dá se říci, že i přelomovým, počínem v české odborné literatuře. Bezpochyby se totiž jedná o první pokus o systematické zpracování oboru klimatického práva v českém prostředí a současně i o jeden z prvních v celé Evropě. Kniha, která vychází z právního stavu ke dni 1. 6. 2022, vznikla jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva Akademie věd ČR nazvaného Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur*.

Na tvorbě této knihy se podílel široký tým autorů pod vedením JUDr. Hany Müllerové, Ph.D., která je současně vedoucí Centra pro klimatické právo a udržitelnost při Ústavu státu a práva AV ČR. Z tohoto pracoviště se ostatně rekrutuje i většina ostatních členů autorského týmu, mezi něž patří jak stávající pracovníci tohoto centra (JUDr. Eva Balounová, Ph.D., JUDr. Monika Feigerlová, Ph.D., LL.M., Mgr. Adam Novák, Ph.D., Dr. Iur Rita Simon, LL.M., B.A. a JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.), tak i někteří bývalí pracovníci (JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D. a JUDr. Zuzana Vrbová). V různorodém autorském týmu jsou dále zástupci jiných vědeckých institucí, jako jsou CzechGlobe – Ústav výzkumu globální změny AV ČR (RNDr. Aleš Farda, Ph.D. a Mgr. Pavel Zahradníček, Ph.D.), Ústav státu a práva AV ČR (PhDr. David Černý, Ph.D.), Asociace pro mezinárodní otázky (Mgr. Romana Jungwirth Březovská, M.A. a Mgr. Tomáš Jungwirth Březovský, M.A.), Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (PhDr. Jan Krajhanzl, Ph.D.) a Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy (JUDr. et Mgr. Vojtěch Máca, Ph.D. a Ing. Kateřina Mácová, Ph.D.).

Změny klimatu představují jeden ze tří prohlubujících se a vzájemně propojených globálních problémů životního prostředí, kterým lidstvo v současnosti čelí. Těmi zbývajícími jsou ztráta biologické rozmanitosti a znečištění životního prostředí; souhrnně bývají označovány za tzv. trojitou planetární krizi. Změny klimatu jsou komplexním problémem, a to nejen právním, ale primárně klimatologickým, politickým, ekonomickým, sociálním či etickým. Právo, jeho jednotlivé nástroje a jejich efektivní nastavení jsou přitom pro řešení klimatické krize na-

prосто nezbytné, a to ať již na úrovni mezinárodního, unijního či vnitrostátního práva. Cílem autorů recenzované publikace proto bylo zachytit a teoreticky zpracovat základy klimatického práva jako nově vznikajícího právního oboru, který se v posledním desetiletí velmi dynamicky rozvíjel, a který se bude jistě i nadále formovat a doznávat celé řady dalších změn.

Snahou autorů bylo připravit dílo v první řadě vědecké, což se jim nejen po obsahové, ale i po formální stránce v zásadě podařilo. Po standardních součástech tohoto typu odborných publikací, kterými jsou obsah, medailonek autorů a seznam použitých zkratek, následuje stručný úvod sepsaný Hanou Müllerovou a předmluva od Bedřicha Moldana, prvního československého (a českého) ministra životního prostředí, který bývá označován za jednoho z nejvýznamnějších představitelů československé a české environmentální školy. V závěru představované monografie nechybí shrnutí v angličtině, němčině a francouzštině, seznam použité literatury a zdrojů, jakož i věcný rejstřík.

Recenzovaná monografie je poměrně rozsáhlým autorským dílem, které čítá celkem 728 stran textu a (zejména v úvodních neprávnických kapitolách) také grafů a tabulek. Avšak vzhledem k tomu, že je velmi přehledně a originálním způsobem členěná, umožňuje čtenářům poměrně snadnou orientaci v textu. Kniha je rozčleněna do šesti hlavních částí a dvaceti devíti kapitol, které se dále dělí na podkapitoly. První část nazvaná „Klimatická změna a společnost“ zahrnuje pět neprávnických kapitol, které mají čtenáře srozumitelným způsobem uvést do komplexní problematiky změn klimatu. Autoři těchto kapitol pojednávají o současném stavu poznání dopadů změn klimatu v globálním i českém prostředí (kapitola první, autoři A. Farda a P. Zahradníček), českém veřejném mínění týkajícím se problematiky změn klimatu (kapitola druhá, autor J. Krajhanzl), jakož i o etice (D. Černý), politice (T. Jungwirth Březovský a R. Jungwirth Březovská) a ekonomii (V. Máca a K. Mácová) v souvislosti s klimatickou změnou (kapitoly třetí až pátá). Cílem autorů těchto úvodních, neprávnických kapitol bylo seznámit čtenáře se základním kontextem problematiky změn klimatu, na něž právo reaguje.

Následuje pět částí právních, které postupně pojednávají o obecných základech nově formulovaného klimatického práva, odrazech klimatické změny v mezinárodním právu, východiscích unijního a českého klimatického práva, hlavních sektorech dotčených regulací z důvodu ochrany klimatu, a vybraných otázkách odpovědnosti a prosazování v oblasti klimatického práva. Autorky druhé části monografie (H. Müllerová, u deváté kapitoly ve spoluautorství s T. Snopkovou) se snažily nastínit základy klimatického práva. Šestá kapitola pojímá klimatické právo jako vznikající právní obor, představuje jeho vývoj, předmět, cíle, strukturu a prameny. Další kapitoly druhé části (sedmá až devátá kapitola) představují právní principy, aktéry a právní nástroje klimatického práva.

Třetí část recenzované monografie reflektuje klimatické změny v rámci mezinárodního práva. Kapitola desátá, jejíž autorkou je E. Balounová, představuje mezinárodní klimatický režim OSN a jeho základní prameny (Rámcovou úmluvu o změně klimatu, Kjótský protokol a Pařížskou dohodu). H. Müllerová v jedenácté kapitole pojednává o mezinárodním právu lidských práv ve vazbě na klimatickou změnu, zmiňuje aplikovatelnost tradičních lidských práv na životní prostředí a klima, zamýšlí se nad novým lidským právem ve vztahu ke klimatu (ať již jako součástí práva na zdravé životní prostředí nebo samostatně zakotveného práva), jakož i nad úlohou procesních práv v ochraně klimatu. Kapitola dvanáctá (autorkou je M. Feigerlová) přibližuje čtenářům vztah mezinárodního ekonomického (investičního a obchodního) práva a klimatické změny. Zbývající dvě kapitoly ve druhé části představované monografie (třináctá a čtrnáctá), jejichž autorkou je H. Müllerová, pojednávají o klimatické migraci a klimatickém inženýrství z hlediska mezinárodního práva.

Autorky kapitol ve čtvrté části této publikace popisují základy klimatického práva Evropské unie a České republiky. V patnácté kapitole představuje E. Balounová klimatické právo EU, jeho vývoj, předmět právní úpravy, institucionální zajištění a jednotlivé prameny (sekundární legislativu do roku 2020 a do roku 2030, podpůrná finanční opatření, jakož i Zelenou dohodu pro Evropu a aktuální balíček Fit for 55). V šestnácté kapitole T. Snopková obdobným způsobem formuluje klimatické právo ČR, jeho východiska, ústavní základy, institucionální zajištění, koncepční dokumenty a českou klimatickou legislativu (v této části je stručně představena zejména příprava rámcového zákona o klimatu v ČR a právní úprava ochrany klimatu podle jednotlivých sektorů).

Pátá část recenzované knihy pojímá hlavní oblasti (sektory) regulace související s ochranou klimatu. Detailněji jsou v této části představeny tyto sektory: obchodování s emisními povolenkami (kapitola sedmnáctá, autorkami jsou E. Balounová a Z. Vrbová), energetika (kapitola osmnáctá, autorkami jsou E. Balounová a Z. Vrbová), doprava (kapitola devatenáctá, autorkami jsou R. Simon a E. Balounová), zemědělství (kapitola dvacátá, autorkami jsou A. Chaloupková a H. Müllerová), lesnictví (kapitola dvacátá první, autorkou je T. Snopková), biodiverzita (kapitola dvacátá druhá, autorkou je T. Snopková), voda (kapitola dvacátá třetí, autorkou je T. Snopková), ovzduší (kapitola dvacátá čtvrtá, autorkou je R. Simon), stavebnictví, urbanismus a role obcí (kapitola dvacátá pátá, autory jsou A. Novák a A. Chaloupková), oběhové hospodářství (kapitola dvacátá šestá, autorem je T. Snopková) a udržitelná spotřeba (kapitola dvacátá sedmá, autorem je R. Simon).

V poslední, šesté části jsou zpracovány vybrané otázky odpovědnosti a prosazování v oblasti klimatického práva. Konkrétně je zde věnována pozornost kli-

matické litigaci (kapitola dvacátá osmá, autorkou je E. Balounová) a klimatické odpovědnosti společností (kapitola dvacátá devátá, autorkou je M. Feigerlová).

Bedřich Moldan ve své předmluvě uvádí, že „jde o mimořádně komplexně pojatý text, v souladu s nesmírně širokou škálou otázek, které problematika klimatu zahrnuje. Jde přímo o jakousi encyklopedii, která obsahuje všechny základní informace o klimatu včetně fyzikálních základů, o jeho politice v nejširším slova smyslu a pochopitelně o právních aspektech v měřítku globálním, národním, skupin států až po lokální a sektorové. V tomto směru jde o dílo ojedinělé i v mezinárodním kontextu.“ S tímto tvrzením nezbyvá než plně souhlasit. Přesto lze mít k představované publikaci či k některým jejím částem dílčí připomínky.

Kapitola pojednávající o právní úpravě ochrany klimatu ČR podle sektorů (kapitola 16.7.3) se jeví jako velmi kusá. V zásadě jde spíše o výčet jednotlivých zákonů platných v České republice, které se nějakým způsobem týkají problematiky změn klimatu. Lze jistě souhlasit s tím, že představený výčet pramenů není úplný, neboť jednotlivá klimatická opatření se mohou objevit přímo či nepřímo v podstatě ve všech oblastech lidské činnosti. Na jednu stranu je to odůvodnitelné i tím, že také relevantní česká právní úprava v oblasti změn klimatu je do značné míry kusá a nekomplexní, a o některých českých zákonech je navíc pojednáno v jiných kapitolách (zejména v části páté). Na druhou stranu není příliš uživatelsky přínosné, aby byl v textu dané kapitoly představen spíše okrajový zahrádkářský zákon (zákon č. 221/2021 Sb.), ale v celé knize (nejen v dané kapitole) nebylo vůbec pojednáno například o zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění (v kapitole pojednávající o nástrojích klimatického práva je pouze stručně představena směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích) nebo o zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur. Především pokud jde o druhý zmiňovaný zákon, jehož účelem je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého, není absence pojednání o jeho principech a obsahu zcela zřejmá. Přitom stále platí, že pravidla zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur (*Carbon Capture and Storage - CCS*) představují - vedle systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (o němž je pojednáno v samostatné kapitole 17), se kterým jsou vzájemně propojena - další opatření z oblasti ochrany klimatického systému Země.

V rámci koncepčních dokumentů ČR týkajících se změn klimatu (kapitola 16, s. 326 a násl.) autoři překvapivě opominuli zmínit vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (schválený usnesením vlády ČR č. 31 ze dne 13. 1. 2020), který byl zpracován na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, a který

obsahuje cíle a politiky ve všech pěti rozměrech energetické unie na období 2021–2030 s výhledem do roku 2050. V této části by též bylo vhodné doplnit zmínku o Surovinové politice v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (schválené usnesením vlády ČR č. 441 ze dne 14. 6. 2017) a o její roli při řešení problémů spojených se změnou klimatu.

Na str. 199 sice autoři zmiňují rezoluci Valného shromáždění OSN ze dne 28. 7. 2022, kterou bylo právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí uznáno jako lidské právo, ale neuvádí již bližší podrobnosti ani její obsah. Na téže straně je pak zmíněna i Zpráva Zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva ve vztahu k životnímu prostředí z roku 2016, novější zprávy tohoto zpravodaje OSN však publikace nepředstavuje. A to přesto, že zpráva Zvláštního zpravodaje OSN z roku 2018 vymezila tzv. rámcové zásady lidských práv a životního prostředí (*Framework principles on human rights and the environment*) a zpráva z roku 2019 identifikovala procesní a podstatné prvky (*procedural and substantive elements*) práva na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí. Jedním z podstatných prvků tohoto práva se přitom uvádí mj. i bezpečné klima.

Pro případná příští vydání této monografie by pak stálo za úvahu, zda do ní nezačlenit také pojednání o reakci mezinárodního práva na klimatickou změnu v mezinárodních prostorech (Antarktida, kosmický prostor, volné moře a mořské dno za hranicemi národní jurisdikce), o dopadech ozbrojených konfliktů (se zřetelem na aktuální konflikt na Ukrajině) na změnu klimatu nebo o hornictví (těžbě nerostů) a jeho vlivu na změnu klimatu jako o samostatných oblastech právní regulace souvisejících s ochranou klimatu. Z hlediska formálního by bylo vhodné do příštích vydání této knihy zahrnout její celkový závěr, jakož i sjednotit dílčí kapitoly tak, aby všechny obsahovaly dílčí závěry či doporučení.

S ohledem na komplexnost a dynamiku klimatického práva sami autoři přiznávají, že jejich výklad nemohl být dokonalý ani kompletní. Dokladem toho jsou aktuální skutečnosti, ke kterým došlo na mezinárodní, unijní nebo vnitrostátní úrovni až po vydání recenzované publikace, a jako takové tedy pochopitelně nemohly být do ní zahrnuty. Pouze příkladmo lze uvést finalizaci jednotlivých právních nástrojů EU obsažených v balíčku Fit for 55, předložení Průmyslového plánu Zelené dohody a návrhu unijního nařízení o klimaticky neutrálním průmyslu, vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci klimatické žaloby (č. j. 9 As 116/2022 – 166 ze dne 20. 2. 2023), zahájení projednávání prvních klimatických stížností před Velkým senátem Evropského soudu pro lidská práva nebo vydání nejnovější zprávy Mezivládního panelu pro změny klimatu při OSN, která se věnuje hodnocení zranitelnosti světa vůči klimatické změně a možným způsobům adaptace. Všechny tyto otázky, jakož i další dynamický vývoj klimatického práva, bude proto třeba zhodnotit v rámci dalších vydání této publikace.

Závěrem je třeba vysoce ocenit pionýrský a přitom velmi zdařilý počín celého autorského kolektivu, jeho snahu o maximální možné zohlednění dosaženého stavu poznání v této oblasti a využití nejnovější odborné literatury (zejména zahraniční). Autoři zohlednili a kriticky reflektovali nejen platnou právní úpravu mezinárodní, unijní a českou, ale rovněž relevantní soudní judikaturu (českých i mezinárodních soudů). V tomto ohledu jsou cenné zejména závěry jednotlivých kapitol a úvahy či doporučení pro budoucí právní úpravu. Publikaci lze proto v první řadě doporučit orgánům moci zákonodárné, výkonné či soudní. Současně může sloužit studentům (nejen právního zaměření) jako užitečný podklad pro studium. Je však určena všem čtenářům (nejen z řad odborné veřejnosti), kteří mají zájem o problematiku klimatické změny jako jednoho z globálních problémů současného životního prostředí.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

Abstract:

The paper is a review of a monograph called „Climate Law“, which was published by Wolters Kluwer CR in 2022. The book is the first systematic elaboration of the new field of climate law in the Czech environment (and one of the first in Europe). Author's aim was to capture and develop the theories underpinning this emerging branch of law, the importance of which is addressing the most severe global challenge of our time, climate change, has grown significantly over the last decade. The reviewed book is the result of a team effort by the Centre for Climate Law and Sustainability Studies at the Czech Academy of Sciences (led by Hana Müllerová) for the Climate Law project in the form of the *Lumina quaeruntur* academic award.

Key words: Monograph – climate change – law – mitigation – adaptation – climate litigation



↩ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ↪**Sbírka zákonů leden – duben 2023****Částka 2**

Nařízení vlády č. 2/2023 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic na revitalizaci území se starou stavební zátěží (brown-fieldů) financovanou z Nástroje pro oživení a odolnost.

Částka 5

Vyhláška č. 6/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 250/2020 Sb., o způsobu stanovení rezervy na vyřazování z provozu jaderného zařízení a pracoviště III. kategorie a pracoviště IV. kategorie.

Částka 10

Zákon č. 19/2023 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 další související zákony.

Částka 26

Nařízení vlády č. 45/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 481/2012 Sb., o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 27

Vyhláška č. 47/2023 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí.

Částka 30

Vyhláška č. 50/2023 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik.

Částka 32

Nařízení vlády č. 52/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 53/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření v odvětví včelařství.

Částka 36

Zákon č. 60/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 37

Nařízení vlády č. 61/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření pro oblasti s přírodními omezeními.

Částka 38

Nařízení vlády č. 62/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření Natura 2000 na zemědělské půdě.

Nařízení vlády č. 63/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření pro zalesňování zemědělské půdy.

Částka 41

Nařízení vlády č. 69/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření v odvětví vína.

Nařízení vlády č. 70/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření „dobré životní podmínky zvířat“.

Částka 43

Nařízení vlády č. 73/2023 Sb., o stanovení pravidel podmíněnosti plateb zemědělcům.

Nařízení vlády č. 72/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření lesnic-ko-environmentální platby.

Částka 46

Nařízení vlády č. 80/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření.

Nařízení vlády č. 81/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření ekologické zemědělství.

Nařízení vlády č. 82/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění společné organizace trhů organizacemi producentů.

Nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům.

Nařízení vlády č. 84/2023 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády provádějících Strategický plán Společné zemědělské politiky Evropské unie.

Částka 49

Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 91/2023 Sb. ze dne 14. března 2023 sp. zn. Pl. ÚS 1/23, ve věci návrhu na zrušení čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Locket č. 2/2022 o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností.

Sbírka mezinárodních smluv leden – duben 2023**Částka 4**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 6/2023 Sb.m.s., o přijetí změny přílohy Dohody o ochraně populací evropských netopýrů.

List of the current Czech environmental legislation in 2023 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 January to April 2023. 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 67 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal **České právo životního prostředí** (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

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

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

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

X.

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

INFORMATION FOR AUTHORS

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

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



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

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

2. Postup před zahájením recenzního řízení

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

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

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

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

- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek 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.



