

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:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC, ECF a C2C.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 68. čísla dne 01. 08. 2023.

**Toto číslo bylo podpořeno dotací
Akademie věd ČR ev. č.: 34/RVS/EO/2023
ze dne 12. dubna 2023.**



← OBSAH č. 2/2023 (68) →

ÚVODNÍK	7
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Životní prostředí pro Evropu	7
VĚDECKÁ TÉMATA	13
<i>Václav Petrmichl</i>	
Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení	13
<i>Martina Franková</i>	
Quo vadis urychlování výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů?	41
<i>Nikola Mrkývková</i>	
Ochrana rozmanitosti hmyzu z pohledu nové právní úpravy v Německu	62
NÁŠ HOST	85
<i>Wojciech Radecki</i>	
Prosazování Aarhuské úmluvy v polském právu	85
KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SDEU A ESLP	101
<i>Vojtěch Vomáčka</i>	
Povinnosti státu při předcházení přírodním katastrofám a zavádění klimatických opatření (k rozsudku ESLP ve věci <i>Aktürk a další proti Turecku</i>)	101
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	112
<i>Karolína Žákovská</i>	
„The ship has reached the shore.“ 5. zasedání BBNJ konference a nová Dohoda o biodiverzitě oblastí za hranicemi národní jurisdikce	112

POPULARIZAČNÍ ČLÁNKY	138
<i>Tereza Snopková, Jiří Zicha</i>	
Ochranná pásma vodních zdrojů – sucho, právo a praxe	138
RECENZE A ANOTACE	144
Recenze komentáře k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu	144
PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY	150
Sbírka zákonů duben – červen 2023	150
Sbírka mezinárodních smluv duben – červen 2023	153
INFORMACE O ČASOPISU	154
POKYNY PRO AUTORY	156
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	159

☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2023 (68) ☚

EDITORIAL	7
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
The “Environment for Europe” process	7
MAIN TOPICS	13
<i>Václav Petrmichl</i>	
The unified environmental opinion - a new legal form of environmental assesment	13
<i>Martina Franková</i>	
<i>Quo vadis?</i> The recent developments in EU legislation in the field of support for the construction of renewable energy sources	41
<i>Nikola Mrkývková</i>	
Protection of insect diversity in the light of new legislation in Germany	62
OUR GUESTS	85
<i>Wojciech Radecki</i>	
Introducing of the Aarhus Convention into the Polish law	85
COMMENTARY ON CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND ECHR	101
<i>Vojtěch Vomáčka</i>	
Obligations of the state in preventing natural disasters and implementing climate change measures (on the ECtHR judgment in <i>Aktürk and others v Turkey</i>)	101
FROM THE SCIENTIFIC AND RESEARCH LIFE	112
<i>Karolína Žáková</i>	
„ <i>The ship has reached the shore.</i> “ The 5th BBNJ Conference and the new Agreement on Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction	112

POPULARIZING ARTICLES	138
<i>Tereza Snopková, Jiří Zicha</i>	
Water resource protection zones – drought, law and practice	138
REVIEWED NEW BOOKS	144
Peer-reviewed publication is a commentary on Act No. 334/1992 Coll., on the Protection of Agriculture Land Fund	144
NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW	150
List of the new Czech environmental legislation and international treaties (April – Juni 2023)	150
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	154
INFORMATION FOR AUTHORS	
Manuscript requirements	156
RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	159

◀ ÚVODNÍK ▶

ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PRO EVROPU

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

právě držíte v ruce druhé číslo našeho časopisu za rok 2023. V posledních číslech jsem v úvodníku psal o právních předpisech, často o mezinárodních a evropských pramenech práva životního prostředí, které slaví jubileum. Těto tradice se přidřím i nyní. Letos si náš obor připomíná 25 let vzniku jedné z nejprestižnějších a nebojím se říci nejvýznamnějších mezinárodních úmluv vůbec - ano, správně, je to Aarhuská úmluva. Celým názvem *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* (zkráceně běžně nazývána jen Aarhuská úmluva) byla podepsána dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ v druhém nejlidnatějším dánském městě Aarhus. Přestože Česká republika podepsala úmluvu již v roce 1998, jak známo, z politických důvodů trval ratifikační proces šest let (pro Českou republiku vstoupila úmluva v platnost až dne 4. 10. 2004, byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.).

Proces „Životní prostředí pro Evropu“, nazývaný v environmentální politice též „Dobříšský proces“, představuje jedinečné fórum pro politiku životního prostředí členských států Evropské hospodářské komise OSN. Jeho vznik iniciovali v červnu 1991 doc. Josef Vavroušek, který zastával pozici ministra – předsedy Federálního výboru pro životní prostředí tehdejší České a Slovenské federativní republiky a prezident Václav Havel. Součástí tohoto procesu jsou konference ministrů životního prostředí členských zemí Evropské hospodářské komise OSN a jejich partnerů. První konference, která se uskutečnila v roce 1991 na zámku v Dobříši (odtud „Dobříšský proces“), si stanovila za cíl posilování spolupráce při zlepšování podmínek životního prostředí a podporu udržitelného rozvoje v regionu.¹ Tehdy byli pozváni ministři životního prostředí z celé Evropy i např. z USA a Kanady, ale také třeba zástupci světových bank, či delegace nevládních organizací. Václav Havel tam pronesl jeden ze svých legendárních projevů. Zhruba v polovině své řeči uvedl, že „...nelze budovat energetiku a průmysl bez ohledu na jejich ekologické následky a teprve dodatečně, až si ekonomika na to vydělá, tyto následky odstraňovat. Nelze nejprve vydělávat peníze špiněním přírody a pak ty peníze investovat do čištění toho, co bylo jejich vyděláváním zašpiněno. Od prvního okamžiku je naopak třeba budovat ekonomiku na ekologickém základě, od první chvíle je třeba volit takovou

¹ Viz např. <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/history%20of%20Efe/Dobris.E.pdf>

strukturální hospodářskou politiku a takové technologie, které prostě přírodu a tím i lidské životy neničí. To je velké poučení naší země ze zkušenosti s komunismem.“

Velmi trefný mi dodnes připadá i jeden z jeho závěrů: „...myslím, že minulá éra nám přinesla dvě věci, jednu špatnou a jednu dobrou. Tou špatnou je zdevastované životní prostředí, které z naší země vyzáruje daleko za naše hranice a které pomáhá ničit životní prostředí v celé Evropě a v celém světě. Dobrou věcí, kterou nám přinesla, je neobyčejně živá a názorná zkušenost tak říkajíc filozofická. Totiž zkušenost, že člověk není vševědoucím pánem zeměkoule, který si na ní smí beztrestně dělat, co ho napadne a co se mu právě z nějakých důvodů hodí. Vláda do nepřičetnosti zpychlého rozumu nás paradoxně poučila možná víc než jiné, že svět je upředěn z nesmírně složitého a tajemného předeva, o němž víme po čertech málo a k němuž se musíme chovat po čertech pokorně.“

Nás právníky však bude jistě zajímat iniciativa Václava Havla, kdy závěrem účastníkům konference navrhl, aby hledali cestu nejen k vytvoření mezinárodního systému sankcí proti ekologickým škůdcům, ale i mezinárodní soudní postih teroristů proti ekologii. K tomuto nápadu jej přivedla vzpomínka na televizní záběry uvádějící pohled na zapálená ropná pole v Kuvajtu, která tehdy měla na svědomí irácká armáda, režimu Sadáma Husajna, v rámci agrese proti nezávislému státu Kuvajt. Tak mě napadá, co mi to jen připomíná v roce 2023?

V rámci procesu Životní prostředí pro Evropu dosud proběhlo devět ministerských konferencí: Dobříš 1991, Luzern 1993, Sofía 1995, Aarhus 1998, Kyjev 2003, Bělehrad 2007, Astana 2011, Batumi 2016 a Nikósie 2022. Právě na v pořadí 4. ministerské konferenci v červnu 1998 v Aarhusu byl vedle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí přijat také Protokol o těžkých kovech a Protokol o persistentních organických polutantech k Úmluvě o dálkovém přenosu znečištění ovzduší přesahující hranice států (Espoo úmluva 1991).

Mimochodem, mezi letošní jubilanty lze zařadit i Pan-evropskou strategii biologické a krajinné rozmanitosti přijatou na 3. ministerské konferenci v říjnu 1993 v Sofii. A dále byl velmi úrodný rok 2003, kdy na 5. ministerské konferenci v květnu 2003 v Kyjevě byl přijat Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek k Aarhuské úmluvě, Protokol o občanské odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícím hranice států na vody přesahující hranice států k Úmluvě o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer a Úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států. Významná je též v rámci konference v Kyjevě přijatá Rámcová úmluva o ochraně

a udržitelném rozvoji Karpat (Karpatská úmluva), ve které byla od samotného počátku velmi aktivní i Česká republika.

Začal jsem připomenutím Aarhuské úmluvy. V našem novém čísle časopisu jsme zařadili článek pana profesora Wojciecha Radeckého na téma, jak se Aarhuská úmluva promítá do polského práva.

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

V roce 2021 vyvrcholila politická objednávka rekodifikace veřejného stavebního práva přijetím tzv. nového stavebního zákona, zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon, reprezentovaná ale i tzv. změnovým zákonem, zák. č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Ve stručnosti připomeňme, že tyto zákony zavedly v oblasti práva životního prostředí značné změny, které kdyby nabyly účinnost, představovaly by výrazný zásah do stávajícího systému práva životního prostředí, popřely by řadu principů práva životního prostředí a fakticky oslabily či mnohde znemožnily prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, přírody a krajiny či lidského zdraví v řízeních o povolování stavebních a jiných záměrů. Naštěstí se tak nestane. Nová vláda vzešlá z voleb do Poslanecké sněmovny v říjnu 2021 prosadila v Parlamentu změny těchto předpisů a chmurné vize se snad 1. 1. 2024 nenaplní. Součástí série zákonů napravujících výše uvedené problematické body zákona č. 283/2021 Sb. a zákona č. 284/2021 Sb. je i nový zákon v rámci systému práva životního prostředí, zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. O jeho obsahu a souvisejících aspektech pojednává Václav Petrmichl ve svém příspěvku.

Živo bylo také na poli evropského unijního práva. Martina Franková se ve svém příspěvku věnuje aktuálnímu vývoji unijní legislativy v oblasti podpory výstavby obnovitelných zdrojů energie, především návrhu revize směrnice o obnovitelných zdrojích energie [konkrétně návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2022) 222 final, 2022/0160(COM)], tedy problematice urychlování výstavby nových zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a související infrastruktury. Zaměřuje se zejména na způsob, jakým jsou řešeny kolize mezi zájmy na ochraně klimatu a zájmy na ochraně životního prostředí a to zejména biodiversity, vody a půdy.

Do zahraničí nakoukneme i s článkem Nikoly Mrkývkové. V návaznosti na vědecké poznatky, které dokládají rapidní úbytek hmyzu v objemové i druhové základně, došlo ve Spolkové republice Německo k přijetí legislativního balíčku, jenž by se měl předmětné problematice věnovat. Jedním ze stěžejních právních nástrojů, který má nastalý stav zastavit, případně alespoň zpomalit, je pak zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu přijatý v roce 2021. Její článek se zaměřuje na to,

jakými způsoby nastalý úbytek hmyzích populací zákon o ochraně hmyzu řeší, jaké reflektuje negativní vlivy na zástupce hmyzí říše a jaká nová opatření, případně jaké úpravy opatření stávajících, v této souvislosti přináší.

V posledních letech už nebývá zvykem, aby se v rámci našeho oboru pravidelně přijímaly nové mezinárodní úmluvy. Karolína Žáková se účastnila jako národní expertní poradce ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a díky podpoře Právnické fakulty Univerzity Karlovy v uplynulých letech zasedání tzv. BBNJ² konference, plným názvem Mezivládní konference o mezinárodním právně závazném nástroji v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce, o níž na stránkách našeho časopisu pravidelně referujeme. Nalistujte si na příslušné straně její článek.

Z dalších příspěvků našeho nového čísla si dovoluji upozornit třeba na článek Vojtěcha Vomáčky k aktuální judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.

Přeji nám všem pevné zdraví.

Vojtěch Stejskal

² Připomeňme, že zkratka BBNJ reprezentuje výraz biodiversity beyond national jurisdiction, tedy biodiverzita za hranicemi národní jurisdikce.

EDITORIAL

Summary

Dear readers,
you are opening the 68th issue of our magazine (2/2023). The main topics of this issue are:

The article by Václav Petrmichl describes a new legal form of environmental assessment newly codified in the Czech Act No. 148/2023 Coll., on a unified environmental opinion. The text in the introduction briefly recapitulates the legislative process of adopting the law and offers basic initial insight into the institute of the unified environmental opinion. Following chapters of the text are dedicated to the legal essence of the unified environmental opinions, their basic features and the basic mechanisms of their functioning in the decision-making process. Author also describes the process of issuing an opinion, its modifications and correlations with the Czech Act No. 283/2021 Coll., new building act, the validity of the opinion, as well as methods of changing the opinion and some related sub-procedures. The article also covers the review administrative procedures related to the opinion (legal review procedure, integrated appellate review of the opinion), as well as the issue of conflict resolution in subsequent administrative proceedings.

This year we celebrate the 25th anniversary of one of the most important international conventions in the field of environmental law in general, the Aarhus Convention. The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (commonly referred to as the Aarhus Convention for short) was signed on 25 June 1998 at the 4th Ministerial Conference of the United Nations Economic Commission for Europe „Environment for Europe“ in Aarhus, Denmark. In our new issue of the journal, we have included an article by Professor Wojciech Radecki on how the Aarhus Convention translates into Polish law.

The article by Martina Franková focuses on the recent developments in EU legislation in the field of support for the construction of renewable energy sources, in particular the proposal for the revision of the Renewable Energy Directive [specifically the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM

(2022) 222 final, 2022/0160(COM)], i.e. the issue of accelerating the construction of new renewable energy installations and related infrastructure. It focuses in particular on the way in which conflicts between climate protection interests and environmental protection interests, in particular biodiversity, water and soil, are addressed.

We will also look abroad with an article by Nikola Mrkývková. Following the scientific evidence of a rapid decline in the volume and species of insects, a legislative package has been adopted in the Federal Republic of Germany to address the issue. One of the key legal instruments to halt, or at least slow down, the decline is the Insect Diversity Protection Act, which was adopted in 2021. Her article focuses on how the Insect Diversity Protection Act addresses the decline in insect populations, how it reflects the negative impacts on the insect kingdom, and what new measures, or modifications to existing measures, it introduces in this context.

The paper by Karolina Žáková is a report of the 5th session of the so-called BBNJ Conference, convened by the UN General Assembly in 2017 to negotiate a legally binding instrument under UNCLOS for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. The session was held in three parts - in August 2022, late February/March 2023 and June 2023. The final English version of the text was agreed on Saturday 4 March 2023 evening, after an incredible 36-hour marathon of continuous negotiations on the last contentious issues. After the necessary language adjustments and translation of the text into all official UN languages, the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction was formally adopted at the third part of the 5th session of the BBNJ Conference on 19 June 2023. The paper goes on to describe the basic characteristics of the Agreement and its individual parts, and expresses the hope that it will be signed and ratified by a sufficient number of States as soon as possible so that it could be put into practice.

Further, hopefully interesting reading can be found again in the regular sections devoted to new literature, laws, conferences and, of course, in the section mapping court case law (currently the European Court of Human Rights).

Vojtěch Stejskal

Editor-in-Chief of the journal



☞ VĚDECKÁ TÉMATA ☞

JEDNOTNÉ ENVIRONMENTÁLNÍ STANOVISKO JAKO NOVÁ PROCESNÍ FORMA ENVIRONMENTÁLNÍHO POSOUZENÍ

Mgr. Václav Petrmichl, Ph.D.

1. Úvodem

Projekt jednotného environmentálního stanoviska vznikl jako legislativní reakce Ministerstva životního prostředí („MŽP“) na původní podobu nového stavebního zákona, jež přinesla v oblasti ochrany životního prostředí řadu zásadních negativních změn. Rekodifikované veřejné stavební právo čítající zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon a související změnový zák. č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, v environmentální oblasti zavedlo jednak integraci některých environmentálních agend dotčených orgánů do nového modelu státní stavební správy, ale i dekonstituovalo řadu tradičních environmentálních závazných stanovisek na nezávazná vyjádření, tento koncepční přístup pak znatelně favorizoval zájem developmentu na úkor ochrany životního prostředí. Záhy po přijetí nového stavebního zákona se však na podzim roku 2021 po volbách do poslanecké sněmovny ukázalo, že původně schválené znění dozná koncepčních změn. V rámci příprav pozměňovacího návrhu změn nového stavebního zákona byla opuštěna koncepce státní stavební správy a v návaznosti na to nabyt legislativního ztvárnění i zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku („zákon“)¹ a související zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, v nichž MŽP obhájilo zachování stávajících složkových environmentálních agend, avšak v inovované (procesně integrované) podobě, která má přispět k celkovému urychlení povolovacích procesů (nejen) ve stavební oblasti. Oba předpisy byly následně schváleny jako součást komplexní změny stavebního zákona provedené zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Od 1. 1. 2024 tak nabude účinnosti rekodifikované stavební právo v revidované podobě a zároveň i zákon o jednotném environmentálním stanovisku a s ním související změno-

¹ Ke genezi blíže obecná část důvodové zprávy k zák. č. 148/2023 Sb., sněmovní tisk 328/0, 9. vol. období PSP ČR, časopisecky např. MANA, Vladimír. Jednotné environmentální stanovisko. *Ochrana přírody*. 2/2022, 23-25. ISSN 1210-258X.

vý zákon. Počátkem roku 2024 tak podstatná část individuálních rozhodovacích postupů v oblasti ochrany životního prostředí dozná procesních a organizačních změn. Tento příspěvek si proto klade za cíl ještě v době legisvakance úpravy přinést prvotní náhled na nový institut jednotného environmentálního stanoviska a otázky spojené s jeho fungováním v aplikační praxi.

2. Jednotné environmentální stanovisko jako zvláštní typ závazného stanoviska

Koncept jednotného environmentálního stanoviska („JES“) je procesní platformou, která představuje konsolidaci vybraných environmentálních podkladových aktů, podstatu institutu příznačně vystihuje již jeho legislativní označení. **Jednota** vyjadřuje integrovanou povahu aktu, jehož smyslem je zastřešit soubor vícero správních úkonů vydávaných v oblasti životního prostředí k posouzení konkrétních záměrů. Právě tento jednotící prvek je leitmotivem nové úpravy, sjednocení řady jednotlivě vydávaných podkladových aktů v jeden souhrnný úkon má ambici zjednodušit a urychlit posuzování záměrů v oblasti ochrany životního prostředí a tím zrychlit i rozhodovací procesy ve stavebním právu. JES je hned v úvodu nutno odlišit od prostých koordinovaných závazných stanovisek, neboť oba instituty stojí na rozdílných legislativních základech a vycházejí z odlišných principů. Koordinovaným závazným stanoviskem se ve stavební úpravě² rozumí soubor jednotlivých závazných stanovisek jednoho věcně a místně příslušného orgánu (organizační hledisko), podstatou JES je naopak obsahová integrace vícero aktů navzdory rozdílné věcně příslušnosti dotčených orgánů. Účelem JES je naopak z důvodu příbuzného obsahu integrovat většinu environmentálních aktů bez ohledu na originární věcnou příslušnost k vydání těchto aktů. JES se liší i od tzv. jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona dle zákona o ochraně přírody a krajiny³, které přineslo řadu výkladových nejasností a aplikačních problémů⁴ a s nástupem účinnosti zákona o JES bude od 1. 1. 2024 ku prospěchu vykořeněno a nahrazeno propracovanějším a komplexnějším řešením v podobě JES.

Prívlastek **environmentální** napovídá, že JES dominantně sdružuje akty náležející do oblasti ochrany životního prostředí, a to s určitými pozitivními i negativními výjimkami. JES je rovnocennou procesní náhradou správních úkonů vyžadovaných pro záměr zvláštními předpisy v oblasti ochrany životního prostře-

² Srov. § 4 odst. 7 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) resp. § 176 zák. č. 283/2023 Sb., stavební zákon.

³ Srov. § 82a zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody, zakotvené v rámci komplexní novelizace liniového zákona novelou zák. č. 403/2020 Sb. s účinností od 1. 1. 2021.

⁴ Srov. MAZANCOVÁ, Eva. BEGIČ, Tereza. Půl roku praxe s novelou liniového zákona. *Ochrana přírody*. 4/2021, 40–42. ISSN 1210-258X.

dí. Zákon o JES jakožto primárně procesní předpis nestanoví výčet JES nahrazovaných správních úkonů, zákonodárce pro tento účel v souladu s § 2 zákona přímo novelizoval všechny dotčené složkové předpisy zákonem č. 149/2023 Sb. s účinností od 1.1.2024. Ve společných ustanoveních dotčených předpisů⁵ je pro tento účel užitá jednotná formulace téhož normativního pravidla, dle které „*jedná-li se o záměr vyžadující jednotné environmentální stanovisko, příslušný správní úkon či úkony se dle složkového předpisu nevydává*“. Tato jednotlivá substituční ustanovení složkových předpisů pak v souhrnu tvoří taxativní výčet JES nahrazovaných úkonů a čítá 26 správních úkonů obsažených v 10 samostatných zákonech. Z toho dále plyne, že ostatní úkony JES naopak nenahrazuje, výluky z režimu JES jsou dány jednak typovou povahou některých aktů, ale i na základě principu teritoriality s ohledem na umístění záměru v některých zvláště chráněných územích. V první skupině jsou především environmentální provozní povolení (kupř. povolení provozu stacionárního zdroje či povolení zařízení určeného pro nakládání s odpady, povolení k nakládání s vodami, integrované povolení atd.). Mimo působnost JES nejsou jen tyto akty typové povahy, zvláštní režim má i povolování záměrů situovaných zcela nebo zčásti ve zvláště chráněných územích, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech dle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁶.

Úkon ve formě **stanoviska** vypovídá o jeho podkladové a nesamostatné (akcesorické) povaze. JES je co do obsahu a výslovného zákonného určení závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád („SŘ“) se všemi důsledky z toho plynoucími. Zákonodárce využil zavedený koncept závazných stanovisek, volba této procesní formy byla s ohledem na genezi vzniku předpisu logickým krokem, neboť užitím modelu závazných stanovisek došlo ke zpětnému vynětí environmentální agendy z původně zamýšlené státní stavební správy na dotčené orgány, nadto právě závazné stanovisko představuje privilegovanou formu odborného stanoviska, které spoluutváří obsah výsledného správního rozhodnutí, a které je závazné pro posouzení dílčích aspektů projednávané věci. Závazné stanovisko v tomto směru vylučuje uvážení správního orgánu (zpravidla stavebního úřadu), jemuž je závazné stanovisko adresováno⁷, což bylo dalším neuralgickým bodem původní koncepce nového stavebního zákona, jež tuto procesní formu deklasovala na prostá nezávazná vyjádření, která mohl stavební úřad překlenout.

⁵ Srov. § 151 odst. 2 zák. č. 251/2020 Sb., o odpadech, § 40 odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 21 odst. 3 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 83 odst. 8 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 53 odst. 3 zák. č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi atd.

⁶ Srov. § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1.1.2024.

⁷ PETRMICHL, Václav. Závazná stanoviska jako forma správní činnosti. *AUC Iuridica*. 2020, č. 2, 51–63. ISSN 0323-0619.

JES jakožto závazné stanovisko nemá přímé externí účinky, jde o podkladový akt, jehož obsah musí být promítnut (zkonzumován) v typově určeném správním rozhodnutí. Zákon pro tyto účely zavádí zastřešující legislativní zkratku „*následné řízení*“, kterou se v kontextu zákona rozumí řízení o povolení záměru dle stavebního zákona nebo jedno či více navazujících řízení dle zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Pro specifické případy záměrů podléhající tzv. rámcovému povolení dle § 221 SZ pak § 2 odst. 2 zákona určuje, že se JES subsumentuje nikoli do rámcového povolení, ale až do rozhodnutí o povolení záměru, jelikož rámcové povolení neumožňuje provedení záměru (§ 221 odst. 3 SZ) a po jeho vydání se dle principu řetězení následně vydává povolení k provedení záměru.

Dle § 2 odst. 1 zákona režimu JES podléhají dva typy záměrů. Za prvé stavební záměry a záměry nestavební povahy povolované dle stavebního zákona⁸, tedy ty, které podléhají povolení. JES naopak nepodléhají jednoduché záměry v tzv. volném režimu, které lze realizovat bez součinnosti stavebního úřadu⁹. Druhou skupinou záměrů JES jsou dle § 2 odst. 1 zákona popřípadě přímo dle § 1 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí záměry, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí dle přílohy č. 1 tohoto zákona. Obě zmíněné kategorie záměrů JES stojí paralelně a nemusejí se prolínat, ne všechny záměry EIA jsou současně povolovány dle stavebního zákona a naopak. Pro záměry JES, které podléhají povolování podle stavebního zákona, a zároveň nepodléhají posouzení vlivů na životní prostředí, je režim JES obligatorní zákonem předurčenou formou projednání záměru. To platí z pohledu veřejné správy i pro žadatele, kteří nemohou požadovat vydání separátních aktů. Naopak JES jakožto vrchnostenský akt nelze vydat bez zákonného zmocnění tam, kde to zákon výslovně nepředpokládá. U záměrů JES podléhajících zároveň posouzení vlivů na životní prostředí (záměry EIA) je integrace závazného stanoviska EIA v JES fakultativní¹⁰. Dle rozhodnutí žadatele jsou tak možné dva scénáře, a to buď rozšířená forma JES zahrnující závazné stanovisko EIA, anebo redukováná forma JES se samostatným závazným stanoviskem EIA. Tato volba žadatele však existuje jen v relaci JES – závazné stanovisko EIA, na ostatních agendách začleněných do JES nelze obsah JES konfigurovat, respektive dále redukovat či rozšiřovat o další akty. Záměry, u kterých závěr zjišťovacího řízení stanoví, že nepodléhají posouzení vlivů, jsou v režimu JES tehdy, následuje-li řízení o jejich povolení podle stavebního zákona.

⁸ Nestavební záměry dle hlavy III, díl 4 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁹ Nový stavební zákon též bez náhrady vypustil alternativní povolovací formy, resp. ohlašovací režimy či subordinační veřejnoprávní smlouvy.

¹⁰ Ust. § 1 odst. 4 věta druhá zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (účinnost od 1. 1. 2024): „Závazné stanovisko podle § 9a odst. 1 se v takovém případě vydává současně jako jednotné environmentální stanovisko za podmínek stanovených tímto zákonem a jinými právními předpisy; to neplatí pro záměry, u nichž oznamovatel nepožádal o vydání jednotného environmentálního stanoviska.“

3. Řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska

JES je specifické závazné stanovisko, vyžadující alespoň minimální úroveň zvláštní procesní regulace. Těžiště procesní úpravy integrovaného environmentálního posuzování spočívá právě v zákoně o JES. Zákonodárce se vyhnul nadbytečné procesualizaci vydávání podkladových úkonů a upravil pouze základní procesní otázky, úprava, která čítá dvacet paragrafů, je svým rozsahem ku prospěchu věci úsporná až minimalistická. Na proces vydávání JES pak subsidiárně dopadá i obecná úprava, konkrétně základní zásady činnosti správních orgánů, 4. část správního řádu a v souladu s § 154 SŘ i některá obdobně či přiměřeně použitelná ustanovení jeho 2. části¹¹. Vůči zákonu o JES je naopak speciální procesní režim vydávání JES s integrovaným závazným stanoviskem EIA, na postup při vydávání JES, které má nahradit i závazné stanovisko EIA, tak dopadají též zvláštní ustanovení zák. č. 100/2001 Sb.

Pro proces vydávání JES je dále určující souvztažnost k návaznému řízení, vydávání JES může být buď samostatným nebo akcesorickým řízením. Vydávání závazných stanovisek obecně vychází ze dvou teoretických koncepcí. První je model tzv. „čisté subsumpce“¹², v němž žadatel žádá výlučně o vydání rozhodnutí a v návaznosti na to vydání podmiňujících aktů samostatně z moci úřední iniciuje správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí, u povolovacích řízení jde z pohledu žadatele o ztělesnění schématu „one stop shop“ či českým ekvivalentem „*princip jednoho razítka*“. V druhém modelu naopak žadatel opatřuje závazná stanoviska samostatnými žádostmi přímo u dotčených orgánů a následně je předkládá správnímu orgánu pro účely vydání správního rozhodnutí. Přestože je způsob opatření závazných stanovisek otázkou spíše podružnou, co do procesního významu nadhodnocenou (rozdíly mezi oběma formami se též stírají v technické rovině zaváděním elektronizace¹³), de lege lata je nutno oba způsoby vydávání JES rozlišovat. Nový stavební zákon počítá s oběma eventualitami, závazné stanovisko (včetně JES) lze opatřit v předprocesní fázi řízení o povolení záměru a předložit jej jako součást žádosti [§ 184 odst. 1 písm. e) SZ], v opačném případě stavebnímu úřadu vzniká povinnost závazné stanovisko vyžádat z moci úřední, ostatně tato konstrukce nebyla stavebnímu právu cizí ani historicky¹⁴. Vedle samostatného řízení

¹¹ interpretačním vodítkem pro rozsah přiměřeného použití jednotlivých ustanovení 2. části správního řádu by základní podstata závazných stanovisek a snaha zákonodárce vydávání závazných stanovisek oprostit od nadbytečné procesualizace.

¹² J. Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 162–163.

¹³ Platformou komunikace mezi žadatelem a stavebním úřadem a dotčenými orgány má být ve stavební úpravě portál stavebníka dle § 268 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

¹⁴ Ust. § 86 odst. 2 písm. b) zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Podrobněji k důvodům změny viz důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., bod 124, k § 86 a 87, sn. tisk č. 573/0 (VI. vol. období PSP ČR). Blíže MACHAČKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám novely

o vydání JES tak lze v režimu stavebního zákona vést i akcesorické řízení o vydání JES (§ 184 odst. 3 SZ). Toto akcesorické řízení je vždy podmíněno řízením dle stavebního zákona, v němž byl JES vyžádán. Průběh akcesorického řízení o vydání JES pak bude dle zákona o JES v zásadě totožný s tím, že za žádost se v kontextu různých ustanovení zákona o JES bude považovat vyžádání stavebního úřadu. Obě modelová řešení v nové stavební úpravě platí pro veškerá závazná stanoviska JES nevyjímaje, volba procesního postupu je na žadateli. Praktická využitelnost čisté subsumpce JES ve stavebním právu je však diskutabilní, z totožných důvodů jako u rozhodovacích procesů s tzv. posouzením vlivů na životní prostředí dle dosavadní úpravy zák. č. 183/2006 Sb.¹⁵. Mimo režim stavebního zákona se naopak JES opatřuje v předprocesním stádiu následného řízení a jeho nepředložení v následném řízení bude vždy důvodem pro zastavení řízení, absence JES je pojmově vadou žádosti, která brání pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) SŘ], nestanoví-li tato zvláštní úprava jinak.

Z institucionálního hlediska budou JES vydávat obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady (popř. Magistrát hl. m. Prahy) a MŽP, raritně i újezdní úřady na území vojenských újezdů, z důvodu zvýšené administrativní náročnosti procesu JES se nepočítá s obecními úřady obcí s pověřeným obecním úřadem či obecní úřady. V případě obou ministerstev a újezdních úřadů jde o přímý výkon státní správy, u krajských úřadů, popř. Magistrátu hl. m. Prahy a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jde o nepřímý výkon státní správy (přenesenou působnost). Byť tato skutečnost není v zákoně uvedena, plyne nepřímo ze složkových zákonů, kde jsou tyto dílčí agendy originárně vykonávány v přenesené působnosti.

Zákon označuje orgány příslušné k vydání JES jednoduše jako „příslušné orgány“, neboť nejde o novou věcnou agendu, ale jen o zastřešující působnost, ostatně složkové předpisy zpravidla již mají zavedenou terminologii správních úřadů ve funkčním pojetí (vodoprávní úřady, orgány ochrany ZPF, orgány ochrany přírody apod.). Z procesního hlediska je dále podstatné, že příslušné orgány jsou v následném řízení vždy dotčenými orgány [§ 136 odst. 1 písm. b) SŘ], v němž budou mít příslušné orgány oprávnění a povinnosti dle § 136 SŘ, a je-li následným řízením řízení dle stavebního zákona, pak i některé další povinnosti, za zmínku

stavebního zákona na úseku územního rozhodování. *Stavební právo: bulletin*. 2012, č. 3, 24–34. ISSN 1211-6386.

¹⁵ Konkrétně § 94a a násl. (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) a § 94q a násl. (společně územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí). Srov. SOBOTKA, Michal. Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 159–163. ISBN 978-80-87975-85-5.

stojí především § 193 odst. 2 SZ¹⁶. Vydávání JES nelze z organizačního hlediska vnímat jako samostatnou oblast státní správy¹⁷, jde pouze o procesní integraci rozhodovacích postupů v oblasti ochrany životního prostředí. Ust. § 18 odst. 1 zákona proto příslušnému orgánu pro účely vydávání JES svěřuje veškerou dílčí působnost orgánů běžně příslušných dle jiných právních předpisů. Působnost (kompetence) je v nauce chápána jako rozsah pravomoci s konkrétním věcným vymezením výkonu pravomoci¹⁸, toto sběrné kompetenční ustanovení proto zakládá příslušnému orgánu při vydávání JES rovnocenné postavení tomu, které mají orgány při vydávání JES nahrazených správních úkonů, což má význam především pro určení hledisek a kritérií posouzení jednotlivých částí JES, především co do způsobu užití správního uvážení, výkladu neurčitých pojmů apod.

Zákon dále obsahuje procesní konstrukci pro případ, kdy má JES nahradit složkový správní úkon, který má povahu rozhodnutí. Rozhodnutí s přímými externími účinky nelze zahrnout do závazného stanoviska (tedy ani do JES), jež tuto vlastnost naopak pojmově postrádá, šlo by o zjevnou inkongruenci formy a obsahu aktu. Zákonodárce toto procesní dilemma vyřešil formulací § 18 odst. 1 zákona, dle které „*je-li takovým správním úkonem rozhodnutí, je toto rozhodnutí součástí výrokové části rozhodnutí v následném řízení*“. Nelze však shledat jakýkoli formální rozdíl mezi tím, zda JES nahrazuje závazné stanovisko nebo správní rozhodnutí, neboť i obsah závazných stanovisek by měl být zřetelně artikulován přímo ve výrokové části výsledného rozhodnutí, formálně tak jde o situaci srovnatelnou s požadavkem § 18 odst. 1 zákona *in fine*. Těž z materiálního hlediska je část JES, nahrazující rozhodnutí, finalizována již vydáním JES a z podstaty věci musí obsahovat kompletní věcné řešení včetně případných vedlejší ustanovení. Orgán příslušný k vydání rozhodnutí v následném řízení nemůže obsah „*konceptu rozhodnutí*“ v JES měnit či negovat, z hlediska rozhraní působnosti obou orgánů jde o situaci srovnatelnou s mechanismem subsumpce závazných stanovisek tak jak jej v kontextu § 149 SŘ chápe i doktrína. Z výše uvedeného plyne, že správní rozhodnutí, integrovaná JES, jsou na základě této konstrukce dekonstituována v běžná závazná stanoviska se všemi důsledky z toho plynoucími.

¹⁶ Z § 193 odst. 2 věta druhá zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon plyne povinnost dotčeného orgánu na vyžádání stavebního úřadu do 5 dní sdělit stanovisko k návrhům, námítkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu.

¹⁷ Na rozdíl od v tuzemském i evropském právu etablovaných agend posuzování vlivů na životní prostředí či integrované prevence (IPPC).

¹⁸ Srov. nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 150/01 z 9.10.2003: „*Je nutné trvat na striktním rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.*“

Žádost o vydání JES jakožto závazného stanoviska není žádostí o zahájení řízení (§ 44 SŘ), ale jen obecným podáním dle § 37 SŘ. Souhrnná povaha JES se projevuje již při zahájení procesu, náležitosti žádosti o vydání JES (vstupní údaje, podklady a jiné přílohy apod.) jsou vymezeny odkazem na složkové předpisy. Zákon výslovně uvádí, že duplicitní údaje postačí uvést jednou, to ostatně plyne již ze základních zásad správní činnosti, zastupitelnost údajů nebude dána tehdy, budou-li složkové předpisy vyžadovat tyto údaje v různé míře podrobnosti či rozsahu. Žádost o JES není obligatorně formulářová a lze jí tak podat jakoukoli formou¹⁹. Podléhá-li záměr povolení dle stavebního zákona, součástí žádosti je dokumentace pro povolení záměru, odpovídající typové povaze záměru. Pro nestavební záměry (kupř. v oblasti horního práva) zákon vyžaduje jiný srovnatelný podklad. V případě řetězení následných rozhodnutí se tímto podkladem rozumí podklad pro první takové rozhodnutí. Žadatel musí pro účely vydání JES předložit vždy finální podobu dokumentace a nikoli její verzi v určitém stadiu rozpracování či její jednotlivé části, jak bylo mnohdy zvykem v dosavadní správní praxi. Jakkoli jde o legitimní požadavek zákonodárce, tato časová souslednost zpracování podkladů v praxi může svazovat projektovou přípravu záměru. S tím souvisí i to, že podmínky JES mohou představovat požadavky na úpravu původní dokumentace, a to v samostatném i akcesorickém řízení o vydání JES. Přestože zákonnou náležitostí závazné části JES je označení verze této podkladové dokumentace záměru²⁰, po zapracování požadavků JES do této dokumentace pak z logiky věci nebude nutné v důsledku toho ryze formálně měnit tento indikativní údaj v JES. Zapracování změn dokumentace, především v případě rozsáhlejších revizí, však bude nezbytné vyhodnotit v následném řízení na základě součinnosti s příslušným orgánem (§ 136 odst. 3 SŘ).

Právní úprava odstraňování vad žádosti o vydání JES (§ 3 odst. 3 zákona) je speciální vůči § 149 odst. 5 SŘ, které je naopak speciální k obecnému § 37 odst. 3 SŘ, zákon je v tomto ohledu v zásadě duplicitní, oproti § 37 odst. 3 SŘ chybí zmínka o pomoci podateli odstranit nedostatky, tato forma součinnosti však nebude mít opodstatnění, neboť žádost o vydání JES bude běžně činěna distančně, nehledě na to, že takový postup do jisté míry supluje předběžná konzultace dle § 9 zákona, byť je předsunuta v předprocesní fázi řízení o vydání JES. Příslušný orgán je povinen do 10 pracovních dnů od podání nekompletní či jinak vadné

¹⁹ Obligatorně formulářová je však žádost dle 6. části stavebního zákona (§ 172 odst. 2), s možností jejího podání prostřednictvím portálu stavebníka (§ 172 odst. 1).

²⁰ Dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona platí, že: „Závazná část jednotného environmentálního stanoviska kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem dále obsahuje označení dokumentace nebo srovnatelného podkladu vyžadovaného jiným právním předpisem podle § 3 odst. 2, popřípadě jejich částí rozhodných pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, zejména označení zpracovatele, data zpracování a označení změny nebo revize.“

žádosti vyzvat žadatele k odstranění vad v přiměřené lhůtě. V akcesorickém řízení o vydání JES nevyzývá k odstranění vad podkladů pro JES stavební úřad, ale přímo příslušný orgán, u něhož bylo vydání JES vyžádáno stavebním úřadem. Byť v akcesorickém řízení o vydání JES není podána samostatná žádost o vydání JES ve smyslu § 3 odst. 1 zákona a podklady pro vydání JES jsou toliko součástí žádosti dle § 177 SZ, pro účely § 3 odst. 3 zákona jde o tytéž požadavky na obsah a náležitosti zmíněných podkladů. Délka lhůty k odstranění vad musí zohlednit povahu vad a reálnou možnost jejich odstranění, včetně jejich porízení či úpravy. Lhůtu lze určit usnesením (§ 39 SŘ) i neformálním způsobem, výzva musí obsahovat poučení o následcích nedoplnění žádosti. Lhůta k vydání výzvy je s ohledem na komplexnost podkladů pro vydání JES poměrně krátká. Požadavek na odstranění vad žádosti „*najednou*“ plyne z první věty § 3 odst. 3 zákona a též ze základních zásad správní činnosti²¹. Neodstranění vad žádosti vede k neprojednání žádosti jako celku, brání-li předmětná vada vydání JES, což je variací zastavovacího důvodu správního řízení²². Vada žádosti, která brání vydání JES, je každá vada či nedostatek, neumožňující posoudit byť jen dílčí část JES. I zde se projevuje komplexnost posouzení. Dle § 3 odst. 3 zákona (věta třetí) příslušný orgán v takovém případě sdělí žadateli, že nelze vydat JES. Ani toto zdánlivě speciální pravidlo nepřináší vůči § 149 odst. 5 SŘ nic navíc, naopak dle obecného § 155 odst. 3 SŘ by měly být ve sdělení dle § 3 odst. 3 zákona transparentně uvedeny konkrétní důvody nevydání JES.

Ust. § 3 odst. 4 zákona dále upravuje dvě v zásadě nesouvisející normativní pravidla. Za prvé je přípustná úprava žádosti, na tuto situaci zákon prikazuje obdobně použít odstavec 3. Obdobné použití postupu při odstraňování vad a důsledky plynoucí z jejich neodstranění i v případě změněné žádosti však plyne již z odstavce 3, neboť upravená žádost o vydání JES musí být pro meritorní projednání perfektní shodně jako původní žádost, pro změněnou žádost platí shodné požadavky jako na prvožádost. Odstavec 4 pak obecně připouští v průběhu řízení o vydání JES podat upravenou žádost. Dle 41 SŘ lze povolit změny obsahu podání jen navrácením v předešlý stav, hrozí-li podateli vážná újma. Toto pravidlo je však minimálně pro účely vydávání závazných stanovisek nepřiměřeně rigidní a nepoužitelné zřejmě již s přihlédnutím k § 154 SŘ, což je v zásadě jen explicitně vyjádřeno v § 3 odst. 4 zákona. Změna žádosti o vydání JES, ať již rozšíření záměru či jiné obsahové změny, je proto bez dalšího přípustná. Tato variabilita platí pro samostatné řízení o vydání JES, v akcesorickém řízení o vydání JES je pro předmět

²¹ Shodný požadavek je obsažen i v § 185 odst. 1 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon pro účely odstraňování vad žádosti o povolení záměru.

²² Ust. § 66 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

následného řízení určující obsah žádosti o zahájení tohoto následného řízení, přičemž na rozšíření této žádosti (§ 44 SŘ) již dopadají omezení plynoucí z § 41 SŘ.

Vydávání JES dále zahrnuje prvek vertikální koordinace při posuzování záměru²³. Východiskem této konstrukce je fakt, že jednotlivé akty v oblasti ochrany životního prostředí vydávají v běžném režimu různé orgány na různých stupních, integrace posouzení v rámci JES v organizační struktuře veřejné správy nutně vede k přesunům věcné příslušnosti. Z tohoto důvodu zákon o JES předvídá možnost koordinace posouzení s orgánem, který je dle zvláštního zákona běžně příslušný k vydání jednotlivého aktu, nahrazeného JES. Zákon tento orgán označuje jako „*správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu*“, příslušností se rozumí věcná i místní příslušnost. Procesní postavení těchto orgánů není zapotřebí podrobně regulovat, o těchto orgánech nelze uvažovat ani jako o (quasi)dotčených orgánech v procesu vydávání JES natož v následném řízení. Podkladová vyjádření pro vydání JES jsou fakultativní, příslušný orgán opatřuje tato podkladová vyjádření „*v případě potřeby*“. Předpoklad potřeby nelze paušalizovat, je však nezbytné jej vykládat objektivně (tedy nikoli např. s ohledem na nedostatek personální kapacity u příslušného orgánu), a to za účelem využití místních znalostí či jiných věcných souvislostí, v různých agendách i teritoriálně tak může být potřeba těchto (sub)stanovisek různá. Těmto orgánům se dle zákona doručuje žádost jako celek, lhůtu jim stanoví příslušný orgán zásadně neformálně, neboť nejde o ukládání povinnosti dotčené osobě, ale o interní komunikaci uvnitř veřejné správy. Lhůtu k vyjádření je nutno určit tak, aby mohl příslušný orgán sám vydat JES ve správní lhůtě dle § 5 zákona, v případě průtahů s vydáním těchto substanovisek lze vydat JES i bez nich. Obsah vyjádření těchto správních orgánů není formálně závazný, ale doporučující, vyjádření jsou povahou úkony dle 4. části SŘ. Obsahem vyjádření je závěr o přípustnosti záměru, popřípadě s návrhem vedlejších ustanovení JES. Ve vztahu k těmto závěrům zákon nevyžaduje odůvodnění, neboť ve vztahu k žadateli je komunikován zásadně až celkový výsledek posouzení prostřednictvím JES, jež vydává příslušný orgán. Ten je oprávněn se od podkladového vyjádření přezkoumatelným způsobem odchýlit, a to buď zcela (nerespektovat celkový závěr o přípustnosti či nepřípustnosti záměru) či dílčím způsobem v otázce zohlednění podmínek. Institut (sub)stanovisek pojmově nepřichází v úvahu, je-li příslušný orgán zároveň správním orgánem příslušným podle jiného právního předpisu (§ 4 odst. 5 zákona).

Ust. § 9 zákona dále upravuje institut předběžné konzultace, což je neformální způsob projednání záměru v předprocesní fázi řízení o vydání JES. K předběžným

²³ Různé formy povinného či fakultativního projednání při vydávání závazných stanovisek nejsou ojedinělé ani v jiných zákonech (kupř. § 14 odst. 6 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, § 19 odst. 1 zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon apod.).

konzultacím bude docházet mezi budoucím žadatelem a příslušným orgánem, popřípadě správním orgánem příslušným podle jiného právního předpisu. Cílem konzultace je „projednat se žadatelem uvažovaný záměr, poskytnout mu informace k náležitostem žádosti a dalším souvisejícím okolnostem tak, aby bylo možné vydat jednotné environmentální stanovisko bez zbytečného odkladu po podání žádosti.“. Projednáním uvažovaného záměru však zásadně nelze předjímat výsledek věcného posouzení, poskytnutí informací k náležitostem žádosti je formálně-technické povahy, za další související okolnosti lze považovat skutečnosti právní i skutkové povahy, které mohou mít relevanci pro posouzení různých aspektů záměru. Předběžné konzultace nejsou v žádné z forem předběžnou informací ve smyslu § 139 SŘ respektive předběžnou informací dle složkových předpisů či dle § 174 SZ. Předběžně konzultovat je povinen jak příslušný orgán i správní orgány příslušné dle jiného právního předpisu, jednotlivé kroky těchto orgánů vůči žadateli by měly být vždy koordinovány.

Co do lhůt pro vydání JES je dle § 5 odst. 1 zákona příslušný orgán povinen vydat JES bez zbytečného odkladu, nejpozději do 60 dnů od obdržení úplné žádosti. Odchylně je dle téhož ustanovení stanovena lhůta k vydání JES, vydává-li ho obecní úřad obce s rozšířenou působností jako součást koordinovaného závazného stanoviska v režimu stavebního zákona²⁴. Stavební zákon lhůtu pro vydání koordinovaného závazného stanoviska nestanoví, je proto nutno vyjít z třicetidenní lhůty, určené pro jednotlivá závazná stanoviska (§ 178 SZ), která se při splnění procesních předpokladů vydávají jako koordinované závazné stanovisko. Pro vydání JES však jde o značně krátkou lhůtu, jejíž splnění může v praxi činit obtíže. Oproti tomu JES vydávaná krajskými úřady patrně nemusejí být vydána jako součást koordinovaného závazného stanoviska, neboť pro vydání těchto JES je delší (šedesátidenní) lhůta, zatímco ostatní závazná stanoviska je nutno vydat dle § 178 SZ jen v třicetidenní lhůtě s rizikem vzniku jejich fikce. JES vydávaná krajskými úřady proto mohou být součástí koordinovaných závazných stanovisek tehdy, stihne-li příslušný krajský úřad vydat JES ještě ve třicetidenní lhůtě k vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci jiných správních agend. Dualita lhůt k vydání JES zřejmě nemá racionální opodstatnění a jeví se jako nežádoucí.

Příslušný orgán může dle § 5 odst. 2 zákona zákonnou lhůtu k vydání JES prodloužit nejvýše o dalších 30 dní, „je-li s ohledem na okolnosti záměru nezbytné obstarat další podklady, provést ohledání na místě nebo jedná-li se zvlášť složitý případ“. Tyto případy neznamenají automatické pozastavení lhůty, ale jen zákonný důvod pro prodloužení lhůty k vydání JES. Prodloužení lhůty je předmětem procesního správního uvážení, usnesení o prodloužení lhůty se pouze pozname-

²⁴ Srov. pozměňovací návrh z usnesení výboru pro životní prostředí z 15. schůze z 1. 3. 2023 k vládnímu návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sn. tisk 328/5, 9. vol. období PSP ČR).

nává do spisu a nelze se proti němu odvolat, lhůtu lze prodloužit pouze jednou. Usnesení o prodloužení lhůty by mělo být vydáno ještě před uplynutím zákonné lhůty (minimálně k podchycení důsledků fikce u některých JES), z důvodu právní jistoty by však měl být rovněž v této lhůtě vyrozuměn i žadatel. Důvody pro prodloužení lhůty jsou taxativní, jde o ohledání na místě (§ 54), a zvláště složitý případ, který jakožto neurčitý pojem odpovídá situaci předpokládané již § 71 odst. 3 písm. a) SŘ. Potřeba ohledání na místě nebude příliš frekventovaná, podkladové úkony vydávají dotčené orgány zpravidla distančně. Další podklady tvoří množinu dokumentů různé povahy (kupř. podklady od Agentury ochrany přírody a krajiny, České geologické služby, Českého hydrometeorologického ústavu, správců povodí apod.), které mohou mít význam pro posouzení záměru. Je otázkou, zda lze pod tyto podklady podřadit i případná podkladová vyjádření dle § 4 zákona, jež se oproti § 5 odst. 2 zákona („*je-li s ohledem na okolnosti záměru nezbytné obstarat další podklady*“) opatřují jen „*v případě potřeby*“. Patrně nikoli, neboť vyjádření dle § 4 zákona jsou fakultativní a obsahově v zásadě duplicitním posouzením věci. Pro důvody prodloužení lhůty k vydání JES pak shodně platí, že je nelze v praxi nadužívat, takový postup by signalizoval zneužití pravomoci, požadavky na ohledání na místě či na opatření dalších podkladů proto musejí být vždy nezbytné pro věcné posouzení záměru, být na jedné z posuzovaných složek životního prostředí.

4. Obsah jednotného environmentálního stanoviska

Dle § 6 odst. 1 zákona vydá příslušný orgán kladné JES tehdy, je-li záměr kumulativně přípustný z hlediska vlivů na všechny dotčené složky životního prostředí. Formulace „*příslušný orgán vydá*“ nesvědčí o nárokovosti vydání JES, pro celkový závěr je rozhodující zásadně vždy režim dílčích složkových posouzení v podobě zakotvené v dotčených zvláštních předpisech. Náležitosti závazného stanoviska upravuje § 149 odst. 2 SŘ, závazná část JES musí nad rámec náležitostí stanovených správním řádem dále obsahovat nezaměnitelnou identifikaci záměru, označení dokumentace nebo srovnatelného podkladu vyžadovaného jiným právním předpisem. Požadavek na specifikaci dokumentu vychází z praktických zkušeností s pozdějšími revizemi dokumentace, určení schválené verze má význam v návazném povolovacím procesu i při následné kontrole plnění povinností obsažených v JES. Součástí závazné části kladného JES mohou být i podmínky, má-li jejich zakotvení na té které agendě právní základ ve zvláštním zákoně. Matoucí formulací „*podmínky pro povolení záměru*“ nelze rozumět povinnosti, jejichž splnění žadatelem by snad mělo být předpokladem vydání povolení, nýbrž „*podmínky povolení záměru*“, jimiž se v nauce rozumí příkaz (modus) jakožto ustanove-

ní, kterým se ve vazbě na přiznané oprávnění ukládají v témže rozhodnutí různé právní povinnosti, a jež tvoří nedílnou součást povolení²⁵.

Ust. § 6 odst. 6 zákona konkretizuje i strukturu odůvodnění, které musí být v případě přípustnosti i nepřípustnosti záměru rozčleněno z hlediska všech posuzovaných složek životního prostředí. To má právní význam pro správní a soudní přezkum JES, nesouhlasné JES by mělo mít informativní význam předně pro žadatele stran možného přeposouzení záměru. Ust. § 6 odst. 3 písm. a) zákona dále výslovně vylučuje, aby dílčí negativní závěr stran přípustnosti záměru vedl k automatickému neposouzení záměru dle ostatních zvláštních předpisů, § 6 odst. 3 písm. a) zákona je tak speciální vůči obecnému procesně-ekonomickému pravidlu v § 51 odst. 3, resp. 149 odst. 6 SŘ u závazných stanovisek²⁶. Dle § 6 odst. 3 písm. b) je nezbytné odůvodnění jednotlivých podmínek, což plyne již z § 149 odst. 2 SŘ, v praxi je náležité odůvodnění všech podmínek u složkových aktů mnohdy nedostatečné, přestože je nezbytné, neboť příkaz představuje novou právní povinnost *ex actu*. Ust. § 6 odst. 3 písm. c) zákona požaduje sumarizovat JES nahrazené akty, což má informativní povahu s cílem zjednodušit orientaci v dalších fázích povolovacího procesu.

Atributem závaznosti JES by mělo být v případě plurality následných řízení i určení, do kterého rozhodnutí mají být ty které podmínky inkorporovány. Takový požadavek sice zákon výslovně nestanoví, původce JES by však měl mít představu o tom, v jakých aktech mají být podmínky zkonsumovány, na základě čehož by měl závazně určit, které podmínky JES mají být určeny pro který typ rozhodnutí v návazném řízení²⁷. Tato složitá problematika není nová a nevznikla zakotvením JES, ale historicky má svůj původ v zavedení formy závazného stanoviska pro stanovisko EIA novelou zák. č. 39/2015 Sb.²⁸ V aplikační praxi krajských

²⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁶ Ust. § 51 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád: „Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“; pro vydávání závazných stanovisek platí přímo § 149 odst. 6 téhož zákona „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“

²⁷ Kupříkladu v oblasti posuzování vlivů nejsou kritéria členění podmínek dle přílohy č. 6 zák. č. 100/2001 Sb. (*podmínky pro fázi přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínky pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví*) pro tyto účely zcela směřovatelná. Nadto některé „*podmínky pro fázi přípravy záměru*“ závazného stanoviska EIA mají v rozporu s podstatnou závazných stanovisek v praxi zastřený externí účinek, neboť je musí žadatel splnit ještě před vydáním rozhodnutí, prostřednictvím něhož se teprve mají stát vůči žadateli formálně závazné.

²⁸ Ke genezi novely viz důvodová zpráva sn. tisk 299/0, VII. vol. období PSP ČR, či DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-183-5, komentář k § 9a zák. č. 100/2001 Sb.

úřadů a MŽP většinou převládá pragmatický přístup, kdy dochází k několikanásobnému překlopení celého obsahu závazného stanoviska EIA *en bloc* ve vícero rozhodnutích, a to bez předchozí konkretizace v závazném stanovisku EIA stran toho, pro který akt mají být které podmínky určeny. Takový postup je z procesního hlediska z řady důvodů problematický, na druhou stranu rigorózní rozdělení podmínek pro typově různá rozhodnutí je mnohdy hraniční a poměrně sporné a v praxi by mohlo zpochybnit obsah závazného stanoviska EIA (od 1. 1. 2024 pak shodně i obsahovou podobu JES), výběr relevantních podmínek však nelze ponechat ani na volné úvaze stavebního či jiného úřadu, což by bylo proti podstatě závazných stanovisek.

Rubem výhod souhrnné povahy JES mohou být teoreticky i některé další procesní komplikace spojené s tím, že JES bude pravidelně konzumován v rozhodnutí s určitým časovým odstupem. Konkrétně jde o případy, kdy se v průběhu času stane část JES na úseku některé složky životního prostředí ze skutkových důvodů obsoletní, či z důvodu změny složkového předpisu nemusí právní posouzení JES odpovídat nové úpravě (např. změna kritérií posouzení či hledisek správního uvážení, změna zákonem vyžadovaných podkladů pro hodnocení záměru apod.). Zatímco na první množinu situací lze s přihlédnutím k okolnostem případu nahlížet v aplikační praxi pragmaticky jako na prosté *superfluum*, jež nemusí vždy odůvodňovat vydání nového JES, druhá situace je v praxi problematičtější. Nestanoví-li přechodné ustanovení novely složkového předpisu jinak, soulad závazného stanoviska s právními předpisy se dle zásady legality posuzuje v době vydání rozhodnutí, jehož se má závazné stanovisko stát součástí. U podstatných změn úpravy, která by odůvodňovala přeposouzení záměru, byť v dílčím environmentálního aspektu, tak bude nutno případně i vydat nové JES, zřejmě analogicky postupem dle § 8 zákona, toto ustanovení však nelze použít přímo, neboť nedochází ke „změně okolností, které byly předmětem vyhodnocení vlivů záměru příslušným orgánem“, ale naopak ke změně relevantních právních ustanovení pro posouzení záměru.

V souvislosti s obsahem JES stojí za zmínku i vztah JES a fikce podkladových aktů ve stavebním zákoně, jinde ve stávající úpravě dosud nemá fikce JES legislativní základ²⁹. Nové stavební právo v otázce fikcí podkladových aktů převzalo dosavadní úpravu, § 178 odst. 3 SZ shodně obsahuje generální klauzuli fikce závazných stanovisek, s výhradou negativní enumerace v odst. 4 téhož ustanovení. Dle § 178 odst. 4 SZ nelze fingovat JES, jež integruje některé podkladové úkony dle zákona o ochraně přírody a krajiny a též závazné stanovisko EIA, toto privi-

²⁹ Dosavadní novelizační návrhy obecné úpravy zák. č. 500/2004 Sb., správní řád nebyly schváleny (kupř. návrh skupiny poslanců sn. tisk č. 375/0 v VIII. vol. období PSP ČR).

legium plyne z požadavků evropského práva³⁰. Ostatní JES proto podléhají fikci v běžném režimu § 178 odst. 3 SZ, dle něhož „*Nevydá-li dotčený orgán vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmíněk*“. Lhůtou pro jeho vydání se rozumí v kontextu zákona o JES šedesátidenní lhůta v § 5 odst. 1, které je délkou speciální vůči lhůtě k vydání závazného stanoviska (§ 178 odst. 1 SZ). Vůči § 178 odst. 2 SZ je v případě vydávání JES speciální i postup při prodloužení lhůty pro vydání JES dle § 5 odst. 2 zákona, jež doplňuje další důvod pro prodloužení lhůty, konkrétně již výše zmíněnou nezbytnou potřebu obstarat další podklady. Taktéž podoba fikce jakožto kladného nepodmíněného závazného stanoviska (§ 178 odst. 3 SZ) zůstala oproti dosavadní úpravě (§ 4 odst. 9 zák. č. 183/2006 Sb.) nezměněna, změn nedoznal ani způsob náhrady fiktivních závazných stanovisek, a to se všemi potenciálními praktickými problémy s danou konstrukcí spojenými³¹. Zaslouží doplnit, že vznik fikce závazného stanoviska je možný v obou modelech vydávání JES, jak plyne přímo z § 178 odst. 1 SZ a ne přímo i z § 184 odst. 4 téhož zákona.

S obsahem JES se pojí i oblast správního trestání, § 17 zákona ve vazbě na obsah JES a možnost v něm uložit podmínky [§ 6 odst. 2 písm. c) zákona] zákon zakotvil skutkovou podstatu přestupku (nikoli „*přestupky*“, jak by se podávalo z názvu paragrafu). Zatímco v jednotlivých složkových předpisech obdobné skutkové podstaty pravidelně existují, v oblasti posuzování vlivů (EIA) jde o novum, neboť zák. č. 100/2001 Sb. neobsahuje přestupková ustanovení. Jakkoli JES plně nahrazuje dílčí (složkové akty), přestupková odpovědnost je zde speciální, avšak tehdy, jde-li o porušení JES, porušení obecných zákonných povinností dle složkových předpisů lze postihnout bez omezení³². Na okraj lze poznamenat, že v zákoně pohříchu absentuje skutková podstata, která by zahrnovala porušení uložených opatření k nápravě, lze tak postihovat toliko porušení primární povinnosti a zos-
třit postih tehdy, byla-li povinnost nadále porušována navzdory uloženým ná-
pravným opatřením.

³⁰ Směrnice EP a Rady 2011/92/EU ze dne 13.12.2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn a doplnění, směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků).

³¹ PETRMICHL, Václav. Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021. *Právní rozhledy*. 2021, 15–16, 543–550. ISSN 1210-6410.

³² Splnění předpokladů pro povinné společné řízení („*porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy*“) dle § 88 zák. č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich bude nutno posoudit individuálně s ohledem na oblast, ve které došlo k porušení podmínky JES.

5. Platnost jednotného environmentálního stanoviska

JES je závazným stanoviskem se samostatnou existencí, jež se následně s různým časovým odstupem stává součástí správního rozhodnutí. Platnost závazných stanovisek značí formální použitelnost závazného stanoviska pro takové rozhodnutí³³. Platnost závazných stanovisek není na obecné procesní úrovni limitována, omezení jsou tak vždy záležitostí zvláštních úprav. Zákon pro JES stanoví dobu platnosti 5 let od jeho vydání, což odpovídá pětileté době platnosti závazného stanoviska EIA, sladěním lhůt zákonodárce přešel vícekolejnému systému platnosti závazných stanovisek. Doba platnosti JES je fixní a nelze ji stanovit na základě správního uvážení odlišně jako kratší či delší. Počátek platnosti je den vydání JES (§ 71 odst. 2 SR ve spojení s § 154 téhož zákona), okamžik oznámení JES žadateli nerozhoduje. K uplynutí doby platnosti dojde počátkem následujícího dne po dni, který se svým označením shoduje se dnem vydání JES. Platnost musí být zachována v době vydání rozhodnutí v následném řízení v prvním stupni. Jde o jedno z možných procesních řešení, oproti jiným alternativám³⁴ nelze účinně zachovat platnost JES pouze zahájením následného řízení, čímž však zároveň vzniká riziko expirace JES v průběhu následného řízení, žadatel tak bude nucen časově koordinovat zahájení následného řízení s dostatečným předstihem, minimálně s přihlédnutím k zákonným správním lhůtám pro vydání rozhodnutí ve věci v následném řízení, v praxi však z preventivních důvodů s podstatně větší časovou rezervou.

Ust. § 7 odst. 2 zákona ve vazbě na odst. 1 zakotvuje prodloužení platnosti JES. Smyslem prolongace JES je prověřit a případně dodatečně prodloužit využitelnost stanoviska pro dodatečně vymezené období, jednou odsouhlasený záměr je posouzen s přihlédnutím ke skutkovému stavu trvajícimu po vydání JES. Z podstaty věci je institut využitelný toliko u kladných závazných stanovisek, z povahy věci jde o výlučně návrhové řízení, JES lze prodloužit nejvýše o dalších 5 let, a to i opakovaně, horní hranice platnosti není stanovena. Zákon výslovně stanoví, že JES se prodlužuje závazným stanoviskem, řízení o prodloužení platnosti JES je tak řízením o vydání závazného stanoviska. Závazné stanovisko prodloužující platnost JES co do obsahu tvoří jednotu s prodlouženým JES. V řízení o vydání závazného stanoviska k prodloužení JES zákon předpokládá možnost opatřit vyjádření správních orgánů příslušných dle jiných právních předpisů (§ 4). Obsahem vyjádření je s ohledem na předmět posouzení vždy jen přípustnost prodloužení, nelze tak měnit části věcného řešení v prodloužovaném JES, které by nesouvisely s okolnostmi

³³ Jde o tzv. vnitřní platnost závazných stanovisek, vypovídající o procesní uplatnitelnosti závazného stanoviska pro následné rozhodnutí, externí platnost značí účinky aktu navenek vůči všem adresátům následného rozhodnutí a jiným správním orgánům.

³⁴ Srov. § 10 odst. 3 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF: „Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pozbývá platnosti uplynutím 3 let ode dne jeho oznámení žadateli, nestal-li se podkladem pro řízení podle zvláštních právních předpisů.“

prodloužení. Na prodloužení platnosti JES je právní nárok, je-li splněn (negativní) předpoklad, že „*nedošlo ke změně okolností rozhodných pro jeho vydání*“, správní uvážení se uplatní při určení doby prodloužení, kterou navrhuje žadatel. Dle § 7 odst. 3 zákona musí být žádost o prodloužení JES podána před uplynutím platnosti JES. Jde o procesní lhůtu k provedení úkonu, pro počítání času platí obecná procesní úprava (§ 40 SŘ), v případě zachování lhůty zákon stanoví podmíněnou platnost JES po dobu vyřizování žádosti o jeho prodloužení. Žádost o prodloužení JES je povahou úkonem dle § 37 SŘ, náležitostí žádosti je popis aktuálního stavu dotčeného území, včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání JES. Tyto nezbytné údaje pro posouzení žádosti nemůže příslušný orgán formálně přejímat, ale musí je věcně zhodnotit.

Neprodloužení JES nevydává příslušný orgán jako závazné stanovisko, tato skutečnost je žadateli komunikována sdělením (§ 7 odst. 2 zákona *in fine*). Vzhledem k tomu, že toto sdělení je výsledkem negativního meritorního posouzení žádosti o prodloužení JES, předmětem sdělení nemůže být jen kusá informace o neprodloužení JES, ale i odůvodnění, zahrnující veškeré úvahy, které k tomuto závěru vedly. Výsledek posouzení tak zjevně nekonvenuje formě prostého sdělení, v praktické rovině tato konstrukce vyvolává otázku, jakým způsobem lze brojit proti negativním výsledku posouzení, neboť toto negativní meritorní posouzení je potenciálně zásahem do veřejného subjektivního práva realizovat záměr. Sdělení jakožto běžný úkon dle 4. části správního řádu formálně vzato nelze přímo napadnout řádným opravným prostředkem (§ 81 odst. 1 SŘ *a contr.*) ani zprostředkovaně jakožto závazné stanovisko (§ 149 odst. 7 SŘ *a contr.*), za způsobilý prostředek ochrany z pohledu žadatele nelze považovat ani nenárokový dozorcí prostředek (§ 156 odst. 2 SŘ). Vzhledem k tomu, že závěr o neprodloužení JES má primární konsekvence pro výsledek návazného řízení, přezkum sdělení o neprodloužení JES je možný právě v tomto procesu, konkrétně pak v odvolací fázi následného řízení, kde bude žadatel oprávněn rozporovat argumentaci o neprodloužení platnosti předloženého JES u nadřízeného dotčeného orgánu. Možnost přezkoumat závěr o neprodloužení JES v oblasti veřejné správy též konvenuje subsidiaritě správního soudnictví (§ 5 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) a bude určující i pro volbu žalobního typu.

6. Změna obsahu jednotného environmentálního stanoviska

Ust. § 8 odst. 1 zákona umožňuje z iniciativy žadatele přeposoudit již odsouhlasený záměr, pro který bylo vydáno JES. Vydané JES obecně nepředstavuje překážku přeposouzení pozměněného záměru, závazná stanoviska nezakládají překážku *res administrata*, neboť nemají přímý právo tvorný účinek³⁵. Přeposouzení

³⁵ Op. cit. 7.

záměru je vždy v dispozici žadatele a procesně je podmíněno podáním žádosti, jejíž součástí je přehled změn s uvedením jejich podrobného popisu. Navzdory obecně formulované hypotéze § 8 odst. 1 zákona³⁶, pod kterou lze teoreticky řadit jakékoli změny posuzovaných okolností, nelze § 8 chápat jako požadavek materiální platnosti JES, resp. další subkritérium formální platnosti v podobě klauzule *rebus sic stantibus*. Takový výklad je nutno zavrhnout jednak dle systematiky zákona (úpravu platnosti obsahuje předešlý § 7), ale především proto, že proces přeposouzení je výlučně v dispozici žadatele a nelze ho dle § 8 zákona provést *ex offio*. Institut přeposouzení záměru lze proto redukovat jen na případy změny záměru z důvodů na straně žadatele.

Předmětem řízení o změně JES je výlučně posouzení předložených změn, eventuální změna JES by měla obsahově reagovat jen na změny záměru, a nikoli na původní (změnou nedotčené) části záměru. K přeposouzení musí dojít na všech změnou dotčených složkách životního prostředí. I v řízení o změně JES lze pro tento účel získat vyjádření dle § 4, jejich předmětem mohou být též pouze navržené změny záměru. Je-li změna JES z hlediska vlivů na všechny složky životního prostředí přípustná, příslušný orgán vydá změnu JES. Formu změny zákon výslovně nestanoví, nepřímou však plyne z § 2 zákona, neboť co do své povahy jde o totožný (meritorní) podkladový akt shodně jako původní JES. Nově přijaté věcné řešení může oproti původní verzi JES obsahovat nové podmínky, které budou reagovat na změněné okolnosti, a/nebo lze revidovat uložené podmínky pro změněný záměr. Zákon neurčuje, zda má být procesně-technicky provedena dílčí změna, či vydáno nové JES v konsolidovaném znění, v zásadě jsou možné obě varianty, měla by však být zajištěna srozumitelnost přijatých změn. Nelze-li změny záměru akceptovat, byť na jedné ze složek životního prostředí, a to ani úpravou či stanovením dodatečných podmínek, příslušný orgán o tom vydá sdělení. Nepřípustnost změny JES je však výsledkem meritorního posouzení pozměněného záměru, čemuž by materiálně odpovídala povaha závazného stanoviska. S tím souvisí i procesní možnosti obrany proti výsledku posouzení, nabízí se shodný způsob obrany žadatele jako u neprodloužení platnosti JES, negativní sdělení je proto přezkoumatelné jako nedílná součást původního JES. I zde by sdělení dle § 8 odst. 4 zákona mělo obsahovat odůvodnění závěru v kvalitě a podrobnostech odpovídajících negativnímu JES.

³⁶ Ust. § 8 odst. 1 věta první zák. č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku: „Dojde-li v době platnosti jednotného environmentálního stanoviska ke změně okolností, které byly předmětem vyhodnocení vlivů záměru příslušným orgánem, může žadatel požádat příslušný orgán o změnu jednotného environmentálního stanoviska.“

7. Přezkum jednotného environmentálního stanoviska

Mezi opravná řízení ve vztahu k JES patří integrováný odvolací přezkum JES a samostatné přezkumné řízení JES. Obsah JES lze v prvé řadě přezkoumat v následném řízení, neboť závazná stanoviska, JES nevyjímaje, nepodléhají odvolacímu řízení přímo, ale jen zprostředkovaně, a to v integrovaném odvolacím přezkumu. Zákon nemá pro tento přezkum (§ 149 odst. 7 SR) ani pro samostatné přezkumné řízení (§ 149 odst. 8 SR) ve vztahu k JES zvláštní ustanovení, pouze v zákonem stanovených případech předpokládá zapojení Ministerstva zemědělství. Zatímco dle dosavadní úpravy probíhaly tyto přezkumy jednotlivých závazných stanovisek mnohdy paralelně na různých úrovních, JES přezkoumá vždy jediný dotčený nadřízený orgán (krajský úřad, MŽP či ministr životního prostředí). Přínos konsolidace environmentálních aktů ve formě JES se tak pozitivně projevuje i tím, že zpřehledňuje a zjednodušuje instanční postup v řízení.

Komplexní povaha JES v kontextu odvolacího přezkumu vyvolává otázku, v jakém rozsahu přezkoumávat JES, budou-li odvolací námitky směřovat jen proti některým jeho částem. Pro (jednoduchá) závazná stanoviska platilo a nadále platí, že aktivace integrovaného odvolacího přezkumu závisí na procesní aktivitě účastníků řízení, jinými slovy nenapadne-li odvolatel závazné stanovisko, odvoláním nenapadené závazné stanovisko se nepřezkoumává. Tím je redukován rozsah odvolacího přezkumu rozhodnutí dle § 149 SR, z praktického hlediska tak nejsou přezkoumávána a priori nekonfliktní závazná stanoviska. Toto procesní nastavení vytváří asymetrii mezi odvolacím přezkumem rozhodnutí se závaznými stanovisky (§ 149 SR) a přezkumem ostatních rozhodnutí, které se v odvolacím řízení přezkoumávají co do zákonnosti zásadně v plném rozsahu (§ 89 odst. 2 SR). Souhrnná povaha JES však předurčuje, že v případě podání odvolání proti části JES se aktivuje kompletní odvolací přezkum JES jako celku podle § 89 odst. 2 SR. To znamená, že hlediskem přezkumu JES bude vždy v rozsahu celého JES soulad s právními předpisy, věcná správnost JES³⁷ bude přezkoumávána v rozsahu námitek uvedených v odvolání, popřípadě bude-li to vyžadovat veřejný zájem chráněný určitou složkou životního prostředí.

Integrovaný odvolací přezkum JES lze dle dále diferencovat na procesní režim ve stavební úpravě a mimo ni. Nová stavební úprava potlačila v odvolacím řízení kašační princip,³⁸ aby zabránila opakovanému vracení věcí do prvního stupně.

³⁷ Přezkum věcné správnosti závazných stanovisek v režimu § 149 odst. 7 SR dovodila i konstantní judikatura, srov. rozsudek NSS č.j. 4 As 20/2013-72 z 30. 10. 2013, či rozsudek NSS č.j. 9 As 140/2019-22 z 4.9.2019.

³⁸ Ust. § 225 odst. 1 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon: „Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.“ je speciální úpravou vůči variantám rozhodnutí odvolacího orgánu dle § 90 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Tentýž princip platí již od účinnosti správního řádu pro odvolací přezkum závazných stanovisek, neboť závazná stanoviska byla tradičně chápána jako relativně jednoduché a reformovatelné akty³⁹, závazná stanoviska lze v integrovaném odvolacím přezkumu potvrdit nebo změnit (§ 149 odst. 7 SŘ). Na první pohled se tak může zdát, že mezi oběma principy nemohou od 1.1.2024 vznikat stran přezkumu JES žádné rozpory. Zde zasluží upozornit, že v případech neodstranitelných vad stanoviska⁴⁰ se praxe mnohdy v odvolacím řízení přesto uchylovala k rušení závazných stanovisek bez náhrady postupem dle § 149 odst. 8 SŘ⁴¹. Tento procesní scénář pak zřejmě nelze vyloučit ani ve stavební úpravě ani po 1. 1. 2024. Pravidlo v § 225 odst. 1 SZ je adresováno odvolacímu správnímu orgánu (stavebnímu úřadu) a nelze ho chápat tak dalece, že by po dobu odvolacího řízení vylučovalo užití dozorčích prostředků vůči závazným stanoviskům. Lze-li závazná stanoviska postupem dle § 149 odst. 8 SŘ zrušit i po pravomocně skončeném řízení o povolení záměru, tím spíše tak lze činit ještě v době rozhodování. Reformační princip v § 225 odst. 1 SZ sice má své opodstatnění, nelze jej však absolutizovat, minimálně co do odstranění nereformovatelných závazných stanovisek. I po 1. 1. 2024 tak bude možné závazné stanovisko výjimečně zrušit dle § 149 odst. 8 SŘ. Pravidlem by mělo být užití zkráceného přezkumu (§ 98 SŘ), důvody pro tento postup by měly ve většině případů naplňovat zákonné předpoklady pro jeho provedení. V kontextu integrovaného odvolacího přezkumu JES však mohou vznikat i dalších procesně problematické důsledky, předně u vícenásobného promítnutí JES v různých následných rozhodnutích, a to tehdy, bude-li JES pravomocně promítnut v určité podobě v následném rozhodnutí, a v jiném následném řízení dojde v odvolacím přezkumu k jeho obsahové změně. Tyto problematické důsledky v praxi ostatně provázely již závazná stanoviska EIA.

Pro integrovaný odvolací přezkum JES ve stavební úpravě dále platí § 226 odst. 1 a 2 SZ, které diskvalifikuje některé skupiny potenciálních odvolacích námitek. V prvé řadě jde dle odstavce 1 o námitky odvolatele, který udělil souhlas s povolením záměru, odvolací správní orgán nepřihlíží k části obsahu odvolání, směřující proti tomu, s čím účastník řízení souhlasil. Zde je otázkou, do jaké míry lze tuto výlukou vztáhnout na odvolací námítka směřující proti JES⁴², *a priori* to vyloučeno není, vždy však bude nezbytné posoudit konkrétní projev vůle určitého

³⁹ Absencí opravné instance relativizuje i fakt, že potvrzení či změna závazného stanoviska podléhá výzvě účastníkům řízení k vyjádření k tomuto podkladu pro rozhodnutí odvolacího orgánu [§ 90 odst. 1 písm. c) SŘ ve spojení s § 36 odst. 3 téhož zákona].

⁴⁰ PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*. 2017, 5/2017, 157–162. ISSN 1210-6410.

⁴¹ Tento postup však nelze nadužívat, srov. rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 43 A 68/2022-92 ze dne 31. 8. 2023.

⁴² Ust. § 226 odst. 1 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon nadto vyvolává řadu výkladových otázek stran formy, obsahu, rozsahu, právních účinků či jiných souvislostí tohoto projevu vůle.

účastníka. Dle odstavce 2 odvolací orgán nepřihlíží k odvolacím námitkám, které mohl odvolatel uplatnit dříve, a dále nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je stranou plánovací smlouvy, pokud je obsah odvolání v rozporu s tím, k čemu se odvolatel v plánovací smlouvě zavázal. Novelou stavebního zákona č. 152/2023 Sb. přibyla další výluka stran *části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je účastníkem řízení podle § 182 písm. e), v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr nedotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle tohoto zákona.*

První důvod odmítnutí odvolacích námitek dle § 226 odst. 2 SZ je důsledkem procesní pasivity účastníka v prvostupňovém řízení. Vyžaduje-li záměr JES, bude JES vždy součástí spisu jakožto podklad žádosti [§ 184 odst. 2 písm. e) SZ] či bude následně opatřeno v řízení o povolení záměru (§ 184 odst. 3 SZ), v obou případech bude účastník řízení oprávněn se s JES seznámit v prvostupňovém řízení, odmítnout tak bude možné i odvolací námitky směřující proti JES. Složitější situace nastává u námitek nezákonnosti procesu vydávání JES, vzhledem k tomu, že součástí spisu je pouze JES jakožto dílčí výsledek řízení o jeho vydání, přípustnost těchto námitek bude nutno vyhodnotit vždy individuálně.

Druhý důvod odmítnutí odvolacích námitek souvisí s novým způsobem kodifikovanými plánovacími smlouvami (§ 130 a násl. SZ), jejichž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem. Takto široké obsahové vymezení smluv umožňuje sjednat v různé míře i závazky týkající se environmentálních aspektů povolovaného záměru, a to v době před i po vydání JES, co do posouzení přípustnosti odvolacích námitek proto bude nutno vždy vyhodnotit obsah konkrétní plánovací smlouvy a z něho plynoucí závazky odvolatele. Zatímco uvedené důvody nepřípustnosti odvolacích námitek nerozlišují, o jakého účastníka se jedná, pro účastníky řízení dle § 182 písm. e) SZ („osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon“) navíc platí další omezení, tentokrát pro uplatnění odvolacích námitek v rozsahu, v jakém se záměr nedotýká zájmů chráněných předpisem, jež této osobě účastenství zakládá. Byť je § 226 SZ dle textace i označení určen odvolacímu orgánu, s ohledem na akcesoritu přezkumu závazných stanovisek obdobně platí i pro dotčený nadřízený orgán. S rozdělením procesních rolí v odvolacím přezkumu se pojí otázka, který orgán má posoudit nepřípustnost odvolacích námitek proti obsahu JES. Selektce těchto námitek musí náležet dotčenému nadřízenému orgánu, jež bude mít také vždy konečné slovo, zda tyto námitky s odkazem na některý zákonný důvod odmítne *a limine* či je věcně projedná. Tento princip bude platit nejen pro JES, ale obecně i pro jakákoli odvoláním napadená závazná stanoviska. Jakkoli jde o formální hodnocení odvolacích námitek, bude vždy činěno z věcných důvodů, a nejde tak o výluku odvolacího práva, ale o zúžení uplatnitelných odvolacích důvo-

dů. K výše uvedenému je podstatné doplnit, že uvedená pravidla zásadně neplatí pro odvolací námítky, směřující proti zákonnosti kterékoli části JES, požadavek legality má vždy prioritu před procesně-ekonomickou koncentrací námitek⁴³.

JES je dále přezkoumatelné v (samostatném) přezkumném řízení dle § 149 odst. 8 SŘ. I zde je však nezbytné lišit JES určená pro řízení dle stavebního zákona a pro řízení mimo působnost stavebního zákona. V režimu stavebního zákona na JES dopadá § 179a SZ, které umožňuje do 6 měsíců zahájit a do 9 měsíců provést přezkumné řízení vůči závaznému stanovisku, které bylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Tato speciální úprava vůči § 149 odst. 8 SŘ tak zkracuje lhůty pro zahájení a provedení přezkumného řízení vůči JES. Pro JES, která nejsou určena pro řízení dle stavebního zákona, naopak platí obecná úprava v § 149 odst. 8 SŘ. Jde-li o výsledek přezkumného řízení, v přezkumu nelze zrušit část JES v rozsahu dílčí posouzení dle složkového předpisu, takový postup by byl v rozporu s podstatou tohoto typu jednotného stanoviska. JES lze zrušit pouze jako celek a je tak přes své nesporné výhody v tomto ohledu dobrým sluhou, ale zlým pánem. K odstranění rozporu s právním předpisy lze JES i změnit, a to především zrušením či změnou podmínek realizace záměru, ale i změnou posouzení JES z kladného na záporné či naopak. Rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení či změně JES je svou povahou též závazným stanoviskem, se všemi důsledky s tím spojenými. V souvislosti s přezkumným řízením dále stojí za zmínku § 4 odst. 4 zákona, který vylučuje možnost zrušit podkladové vyjádření pro JES (§ 4 zákona) postupem dle § 156 odst. 2 SŘ. Účelem této výluky je potlačit formální význam podkladových vyjádření, jež mají pouze doplňkovou úlohu. Těžiště posouzení je v JES, které je samo o sobě plně přezkoumatelným aktem. Důvodnost vad podkladových vyjádření lze zohlednit v opravných či dozorčích postupech přímo vůči JES. Formální oprava podkladového vyjádření (§ 156 odst. 1 SŘ) výslovně vyloučena není, ta však nemůže mít vliv na výslednou podobu JES.

Ve vztahu k oběma druhům přezkumných postupů JES zákon obsahuje dílčí zvláštní ustanovení, zakotvující v různé míře a v různých fázích těchto postupů intervenci Ministerstva zemědělství. Ust. § 13 odst. 1 zákona upravuje zvláštní působnost Ministerstva zemědělství v rámci integrovaného odvolacího přezkumu (§ 149 odst. 7 SŘ⁴⁴), tento prvek horizontální koordinace ústředních správních úřadů byl zvolen z důvodu, že předmět JES zasahuje zčásti i do působnosti Ministerstva zemědělství. S ohledem na jednotu obsahu JES zákonodárce zavedl gesční odpovědnost jednoho dotčeného nadřízeného orgánu (MŽP) s tím, že potvrzení či změnu JES

⁴³ Na tomto východisku je shoda v nauce i judikatuře. Blíže CODL, Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. *Správní právo*. Ročník LII, číslo 2/2019, 65-83. ISBN 0139-6005.

⁴⁴ Návětním odstavce 1 („odvolání proti jednotnému závaznému stanovisku“) se dle § 149 odst. 7 SŘ rozumí odvolání proti rozhodnutí v následném řízení směřující proti JES.

coby výsledek postupu dle § 149 odst. 7 SŘ lze vydat dle § 13 odst. 1 zákona jen se souhlasem Ministerstva zemědělství. Souhlas Ministerstva zemědělství se vztahuje pouze částem JES, které byly vydány v agendách v jeho resortní působnosti. Ministerstvo zemědělství naopak nemůže „vetovat“ potvrzení či změnu v agendách náležejících do působnosti MŽP (kupř. v otázce přípustnosti či nepřípustnosti odnětí zemědělské půdy ze ZPF, v oblasti ochrany vod atd.), mezi ministerstvy proto nemůže vzniknout rozpor přijatého řešení. Konstantní judikatura i odborná literatura dovozují nezbytnost postupu § 149 odst. 7 SŘ, což by mělo analogicky platit i pro zapojení Ministerstva zemědělství, to je však dle § 13 odst. 1 zákona obligatorní jen tehdy, směřuje-li odvolání proti části JES, která spadá do působnosti Ministerstva zemědělství. MŽP po projednání s Ministerstvem zemědělství následně náleží vydat potvrzení či změnu JES s ohledem na celkový výsledek posouzení oběma ministerstvy. Zákon nestanoví náležitosti souhlasu Ministerstva zemědělství, z jeho obsahu by však mělo zřejmé posouzení části JES a výsledek posouzení, včetně přezkoumatelného odůvodnění. V případě potvrzení se JES v závazné části potvrdí jako celek, v případě změn JES bude formulace závazné části záležet na povaze a rozsahu změn. Odvolací orgán obdrží pouze výsledné potvrzení či změnu JES.

Souhlas Ministerstva zemědělství má závaznou povahu, definičně však není závazným stanoviskem, neboť jeho obsah není závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, nýbrž „jen“ pro závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 SŘ⁴⁵, nejde tak o „závazné stanovisko na druhou“, ale o běžný úkon dle 4. části správního řádu. Souhlas Ministerstva zemědělství je dle zákona určen pro potvrzení či změnu, vydanou ministerstvem v případě odvolacího přezkumu JES vydaného krajským úřadem popřípadě Magistrátem hl. m. Prahy. Zákon nedopatřením opomněl, že souhlas Ministerstva zemědělství je potřebný i pro potvrzení či změnu, vydanou ministrem v případě přezkumu JES vydaného ministerstvem. Vzhledem k návěti § 13 odst. 1 zákona, které výslovně počítá s oběma procesními situacemi (vydání JES krajským úřadem i ministerstvem) nelze dovodit, že by šlo o záměr zákonodárce. Tento legislativní renonc lze překlenout systematickým výkladem odstavce 1, který v úvodu typizuje případy zapojení Ministerstva zemědělství jak u přezkumu JES vydaného krajem, tak i u JES vydaného ministerstvem. Nemělo by opodstatnění, aby Ministerstvo zemědělství vydávalo souhlas pouze pro přezkum v principu obsahově totožného JES jen z důvodu, že byl vydán krajským úřadem. Naopak v případě integrovaného odvolacího přezkumu JES, vydaného obecním úřadem obce s rozšířenou působností, Ministerstvo zemědělství souhlas nevydává, neboť krajský úřad má v agendách, náležejících do resortní působnosti Ministerstva zemědělství, věcnou působnost.

⁴⁵ Potvrzení či změna závazného stanoviska je povahou též (revizním) závazným stanoviskem. Srov. rozsudky NSS č.j. 4 As 241/2014-30 ze dne 19.2.2015 a č.j. 6 As 201/2017-40 ze dne 28.3.2018.

Ust. § 13 odst. 2 zákona předpokládá ingerenci Ministerstva zemědělství do uplatnění (či naopak neuplatnění) dozorčího prostředku dle § 149 odst. 8 SŘ. Jde o tři případy: 1. sdělení o nezahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 SŘ), 2. zastavení přezkumného řízení (§ 94 odst. 4, popř. § 97 odst. 1 a 2 SŘ), 3. rozhodnutí v přezkumném řízení o změně či zrušení JES (§ 149 odst. 8 SŘ). Souhlas Ministerstva zemědělství se zde pojí, shodně jako v případě § 13 odst. 1, k částem JES, které náležejí do jeho resortní působnosti. V případě nezahájení přezkumného řízení bude souhlas Ministerstva zemědělství nezbytný tehdy, vyšla-li by v předprocesní fázi přezkumného řízení najevo pochybnost o zákonnosti JES v části, která spadá do působnosti Ministerstva zemědělství. Souhlas Ministerstva zemědělství nebude potřeba, pokud by mělo být sdělení o nezahájení přezkumného řízení vydáno z důvodu, že marně uplynula šestiměsíční lhůta pro jeho provedení (§ 179a SZ), neboť jde o mechanickou úvahu bez věcného posouzení legality obsahu JES.

Zastavit přezkumné řízení lze dle § 94 odst. 4 a § 97 odst. 1 a 2 SŘ. Jakkoli § 13 odst. 1 zákona tyto zastavovací důvody nerozlišuje, zapojení Ministerstva zemědělství je třeba i zde vykládat s ohledem na jeho účel, spočívající v posouzení odborných otázek. Požadavek souhlasu Ministerstva zemědělství lze proto relevantně vztáhnout předně na § 97 odst. 1 SŘ⁴⁶, neboť úvaha, zda byl či nebyl porušen právní předpis, vychází z věcného posouzení jednotlivých částí JES. Požadavek souhlasu Ministerstva zemědělství platí teoreticky i pro zastavovací důvod dle § 94 odst. 4 SŘ, na tomto místě lze ponechat stranou, zda je takový zastavovací důvod vůbec uplatnitelný u závazných stanovisek. Naopak pro zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 2 SŘ z důvodu uplynutí lhůt pro zahájení či provedení přezkumu (dle obecné úpravy § 149 odst. 8 SŘ⁴⁷ a ve stavební úpravě § 179a SZ⁴⁸) nemá žádné opodstatnění požadovat souhlas Ministerstva zemědělství a dublovat tak posouzení oběma ústředními správními úřady, neboť jde o objektivní procesní důvod pro zastavení řízení, shodně platný pro všechny komponenty JES.

Konečně jde o zapojení Ministerstva zemědělství do vlastního meritorního rozhodování ve věci přezkumu závazného stanoviska JES (§ 149 odst. 8 SŘ). Pro

⁴⁶ Ust. 97 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád: „Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“

⁴⁷ Ust. § 149 odst. 8 věta druhá zák. č. 500/2004 Sb., správní řád: „Přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.“

⁴⁸ Ust. § 179a zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon: „Zahájit přezkumné řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko sloužící jako podklad pro řízení podle tohoto zákona, lze do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem. Závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 9 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem.“

zahájení přezkumného řízení zákon souhlas Ministerstva zemědělství nevyžaduje a je nutno ho opatřit až pro meritorní rozhodnutí v přezkumném řízení, popřípadě pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 SŘ). Požadavek souhlasu Ministerstva zemědělství platí i pro autoremedurní přezkum příslušným orgánem, který JES vydal (95 odst. 2 SŘ). Souhlas Ministerstva zemědělství je nutno i zde klást do souvztažnosti výlučně s agendami Ministerstva zemědělství, které spadají do působnosti tohoto resortu. Lze doplnit, že v žádném z případů předvídaných v § 13 odst. 2 nemá souhlas Ministerstva zemědělství formu závazného stanoviska, neboť žádný z výše uvedených souhlasem podmíněných aktů není rozhodnutím dle § 67 SŘ. To platí i pro rozhodnutí o změně či zrušení závazného stanoviska, které, ač formálně označené jako rozhodnutí, má toliko propůjčenou právní formu správního rozhodnutí, aniž by zakládalo, měnilo či rušilo práva a povinnosti, neboť ruší či mění akt, jež sám o sobě tyto účinky nevyvolává⁴⁹.

8. Jednotné environmentální stanovisko a problematika řešení rozporů

Zakotvením JES došlo ke změnám i v řešení rozporů environmentálních požadavků na záměr. Integrací podkladových úkonů do JES vzaly ku prospěchu věci za své nejen případně rozpory mezi jednotlivými složkovými závaznými stanovisky (ochrana přírody, ZPE, ochrana vod, ovzduší, odpadové hospodářství atd.), ale v případě záměrů EIA i potenciální rozpory mezi složkovými závaznými stanovisky a závazným stanoviskem EIA. Tyto eventuální rozpory však z rozhodovacích procesů nezmizí, jen budou muset být odstraněny interně již při vydávání JES. Formalizovaný rozpor ve smyslu § 136 odst. 6 SŘ nemůže vzniknout ani mezi příslušným orgánem (k vydání JES) a správním orgánem, který vydal pro účely vydání JES své stanovisko dle § 4 zákona. Toto (sub)stanovisko doporučující povahy vydává orgán, který není v postavení rovnocenného dotčeného orgánu či orgánu, jež má vydat rozhodnutí v následném řízení. Nelze však vyloučit vznik rozporů mezi příslušným orgánem a jinými dotčenými orgány mimo oblast životního prostředí či správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí v následném řízení, nejčastěji stavebním úřadem či obvodním báňským úřadem. Na proces řešení těchto rozporů dopadá obecné § 136 odst. 6 SŘ. Na okraj lze doplnit, že pro účely dohodovacího řízení ve vazbě na obsah JES není v § 13 zákona pamatováno na zapojení Ministerstva zemědělství. Bude-li předmětem dohodovacího řízení část obsahu JES, spadající do resortní působnosti tohoto ministerstva, ministerstvo v dohodovacím řízení formálně nefiguruje, neboť není dotčeným orgánem.

⁴⁹ Srov. závěr č.122 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z 22.3.2013. Shodně VEDRAL, Josef. Závazná stanoviska a jejich přezkum. *Stavební právo: bulletin*. 2016, roč. XX, č. 2, 7–15. ISSN 1211-6386.

V takových případech by však z iniciativy MŽP mělo být věcné řešení rozporu předem projednáno a odsouhlaseno Ministerstvem zemědělství.

V návaznosti na problematiku dohodovacího řízení se lze zmínit i o specialitě stavebního zákona, jež posílil konsensuální řešení rozporu tím, že nově kodifikoval tzv. předdohodovací fázi řešení rozporu. V dosavadní praxi ústředních správních úřadů šlo o poměrně hojně uplatňovaný neformální procesní nástroj, jemuž nová úprava dala právní základ. Dle § 18 odst. 2 SZ může stavební úřad tento postup iniciovat vůči příslušnému orgánu ve dvou případech. Za prvé k projednání obsahu JES, v případě že by byl indikován potenciální rozpor s řešením, které zamýšlí přijmout stavební úřad, či pokud již na základě shromážděných podkladů vznikl rozpor s obsahem jiného závazného stanoviska. Toto předdohodovací jednání lze uskutečnit jako neveřejné společné jednání (kabinetně) anebo jako ústní jednání za přítomnosti účastníků řízení, v obou případech s transparentní protokolací obsahu jednání.

9. Přechodná ustanovení

Nová úprava jednotného posuzování se přirozeně neobešla bez intertemporálních ustanovení, situaci současně komplikuje náběh účinnosti nového stavebního zákona, který byl v době legisvakance ještě měněn. Jde-li o přechodná ustanovení zákona o JES, v první řadě dle § 19 odst. 1 zákona platí, že žadatelé mohou podat do 31. 12. 2023 žádosti o vydání správních úkonů, jež mají být od 1. 1. 2024 nahrazeny JES. Tyto žádosti budou projednány dle dosavadních složkových předpisů a budou na základě nich vydány jednotlivé separátní úkony mimo režim JES, k jejichž vydání tak může docházet i po 1. 1. 2024. Po přechodnou dobu tak mohou koexistovat dílčí složkové úkony a JES, vydaná dle žádosti podaných od 1. 1. 2024. Ust. § 19 odst. 2 zákona v návaznosti na zmíněné procesní pravidlo připouští, aby pro tentýž záměr koexistovaly na různých složkách životního prostředí jak separátní správní úkony a zároveň ve zbytku i JES. Vydání JES od 1. 1. 2024 tak nebrání skutečnost, že některé z jím nahrazených správních úkonů byly již vydány na základě žádosti podané do 31. 12. 2023. Pro tyto případy tak zákon zakládá pravomoc vydat JES v obsahově redukované podobě a jde tak svým způsobem o speciální pravidlo vůči § 2 odst. 1 zákona, dle něhož se JES vydává zásadně namísto všech nahrazovaných správních úkonů. Vydání JES v redukované (zbytkové) podobě dává pro žadatele smysl tehdy, je-li výsledek dílčího či dílčích úkonů pro žadatele pozitivní. Rozsah JES bude předurčen tím, pro vydání kterých nahrazovaných úkonů byla podána žádost do 31. 12. 2023. Podat žádost o zahájení řízení o vydání JES bude možné z povahy věci až v okamžiku, kdy budou všechny dílčí postupy ukončeny, ať již meritorně či nevydáním aktu, v opačném případě by docházelo k procesní období překážky litispendence (§ 48 odst. 1 SŘ *per ana-*

logiam), kdy by se toutéž žádostí zabýval jak příslušný orgán k vydání JES, tak i dotčený orgán dle dosavadních předpisů.

Je otázkou, zda možnost vydat redukovanou verzi JES platí i pokud jednotlivé úkony již existovaly v období do 31. 12. 2023. Žadatelé v praxi mohou disponovat i těmito historickými správními úkony na řadě složek životního prostředí (například závaznými stanovisky, jejichž platnost nebyla v době jejich vydání zákonem omezena kupř. v oblasti ochrany ZPF). Na tento případ zákon výslovně nepamatuje, neboť cílí pouze na úkony vydávané na základě žádostí podaných do 31. 12. 2023. Platí-li možnost vydat redukovanou podobu JES pro případy vydaných úkonů v řízeních zahájených do 31. 12. 2023, tím spíše dopadá i pro případy jednotlivě vydaných úkonů do tohoto data již existujících. Dle § 19 odst. 3 zákona dále platí, že nebyla-li ve lhůtě dle odstavce 1 (tedy do 31. 12. 2023) podána žádná žádost o vydání jednotlivého správního úkonu, nelze tyto dílčí správní úkony vůbec vydávat a takový záměr bude od 1. 1. 2024 podléhat výlučně integrovanému povolování formou JES. Dále § 19 odst. 4 zákona stanoví, že JES lze v režimu zák. č. 100/2001 Sb. vydat až v rámci procesu posuzování zahájeném od 1. 1. 2024⁵⁰. Podstatné je dále upozornit na § 19 odst. 6 zákona, které ve vazbě na § 334a SZ stanoví, že JES se bude od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 vydávat pro záměry v režimu stavebního zákona pouze pro vyhrazené stavby dle přílohy č. 3 zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon⁵¹.

Přechodná ustanovení se konečně propisují i do režimu opravných či dozorčích prostředků vztahených k jednotlivým správním úkonům, dle § 19 odst. 5 zákona se jednotlivé správní úkony vydané do 31. 12. 2023 přezkoumají dle dosavadních právních předpisů účinných do 31. 12. 2023. I zde jde pouze o procedurální pravidlo, obsahová stránka jednotlivých správních úkonů se posoudí dle pravidel určených pro uplatnění těchto prostředků nápravy. V případě přezkumného řízení retrospektivně (§ 96 odst. 2 SŘ), v integrovaném odvolacím přezkumu v době, kdy je přezkum prováděn.

Lze rekapitulovat, že po přechodnou dobu mohou v praxi vznikat různé kombinace povolovacích aktů, pro daný záměr mohou být vydány pouze dílčí správní úkony, nebo pro daný záměr budou vydány některé dílčí správní úkony a JES v obsahově redukované podobě, či pro určitý záměr bude vydán výlučně JES. Od toho se pak bude odvíjet možnost změn daných aktů, bude možné změnit

⁵⁰ Dle důvodové zprávy k zák. č. 148/2023 Sb., sněmovní tisk 328/0, 9. vol. období PSP ČR se „zahájením procesu posouzení“ nerozumí zjišťovací řízení (§ 7 zákona), ale až tzv. velká EIA, resp. vlastní proces posouzení, vedený obligatorně či na základě závěru zjišťovacího řízení.

⁵¹ Srov. společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva průmyslu a obchodu, a Státní báňské správy k aplikaci § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 152/2023 Sb., dostupné on-line na webu mmr.cz.

vždy již vydané akty v takovém schématu, v jakém byly vydány v původní podobě dle pravidel obsažených v odst. 1 až 4. Toto přechodné období může být poměrně nepřehledné pro stavební či jiné úřady, které povedou následná řízení, na základě spolupráce s příslušným orgánem by měly být výše uvedené otázky v konkrétním případě vyjasněny, předpokládá se i metodická podpora ze strany MŽP.

10. Závěrem

Zák. č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku od 1. 1. 2024 přinese v environmentálních rozhodovacích procesech řadu procesních a organizačních změn. Jisté je, že schválením zákona spolu s revizí nového stavebního zákona byla zažehnána hlavní rizika, která v oblasti ochrany životního prostředí přinesl stavební zákon v původní podobě. Přínos právní úpravy v současnosti nelze komplexně hodnotit, životaschopnost konceptu JES a jeho reálný přínos v podobě urychlení povolovacích procesů se ukáže až s odstupem času a na základě dlouhodobějších poznatků z aplikační praxe.

Klíčová slova: závazné stanovisko, rozhodovací postup, právo životního prostředí, nový stavební zákon

UNIFIED ENVIRONMENTAL OPINION – A NEW LEGAL FORM OF ENVIRONMENTAL ASSESMENT

Abstract:

The article describes a new legal form of environmental assesment newly codified in the Act no. 149/2023 Coll., on a unified environmental opinion. The text in the introduction briefly recapitulates the legislative process of adopting the law and offers basic initial insight into the institute of the unified environmental opinion. Following chapters of the text are dedicated to the legal essence of the unified environmental opinions, their basic features and the basic mechanisms of their functioning in the decision-making process. Author also describes the process of issuing an opinion, its modifications and correlations with the new Act no. 283/2021 Coll, building act, the validity of the opinion, as well as methods of changing the opinion and some related sub-procedures. The article also covers the review administrative procedures related to the opinion (legal review procedure, integrated appellate review of the opinion), as well as the issue of conflict resolution in subsequent administrative proceedings.

Key words: binding opinion, decision-making process, environmental law, new construction law



QUO VADIS URYCHLOVÁNÍ VÝSTAVBY ZAŘÍZENÍ NA VÝROBU ENERGIE Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ?

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

1. Úvod

Jakým směrem se vyvíjí unijní legislativa v oblasti podpory výstavby obnovitelných zdrojů energie? Jakým způsobem jsou řešeny kolize mezi zájmy na ochraně klimatu a zájmy na ochraně životního prostředí zejména biodiversity, vody a půdy? Co bude vyžadovat transpozice připravované legislativy? To je jen zlomek otázek, které vyvstávají v souvislosti s trendem masivní podpory výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Smyslem tohoto článku je odpovědět alespoň na některé z nich.

Redakční uzávěrka proběhla před přijetím definitivní podoby revize směrnice o podpoře energie z obnovitelných zdrojů v říjnu 2023 a to schválením Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652.

Podpora obnovitelných zdrojů energie je jedním z klíčových témat Evropské unie, přičemž příprava nové legislativy probíhá v neobvyklém tempu a zahrnuje řadu nástrojů a oblastí. Mezi rozhodující milníky patří přijetí Zelené dohody pro Evropu,¹ jejímž hlavním cílem je transformace evropské ekonomiky na ekonomiku s nulovými emisemi skleníkových plynů a oddělení hospodářského růstu od využívání zdrojů. V návaznosti na Zelenou dohodu bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropský právní rámec pro klima,² které již obsahuje zcela konkrétní opatření k naplnění cílů Zelené dohody a má právně závaznou podobu. Stanoví konkrétní závazný cíl k dosažení uhlíkové neutrality pro rok 2050 současně s průběžným cílem pro rok 2030 (snížení produkce skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s rokem 1990).³ Legislativní balíček návrhů opatření, který má zajistit plnění cílů EU v oblasti produkce skleníkových plynů, tzv. *Fit for 55*,⁴ již představuje zcela konkrétní legislativní návrhy, z nich některé

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52019DC0640> [cit. 5. 8. 2023].

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 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“).

³ *Ibid.*, čl. 4.

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu vý-

již byly přijaty.⁵ Dalším zásadním milníkem pro vývoj unijní politiky a v návaznosti na ní relevantní legislativy bylo napadení Ukrajiny Ruskem, které vyvolalo potřebu energetické nezávislosti na ruských zdrojích, a bylo tak dalším impulsem pro urychlení transformace energetiky a výrazný vzrůst podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Na energetickou krizi vyvolanou ruskou agresí EU zareagovala přijetím Plánu REPowerEU,⁶ tedy plánem na rychlé snížení závislosti na fosilních palivech a urychlení přechodu na energetiku. Mezi opatřeními, která plán obsahuje, a jejichž společným jmenovatelem je podpora energie z obnovitelných zdrojů, patří Strategie EU pro solární energii⁷ a také zrychlení povolovacích postupů nezbytných pro využívání obnovitelných zdrojů energie. Plán REPowerEU označuje povolovací postupy nezbytné pro využívání obnovitelných zdrojů energie za „klíčovou překážku pro revoluci ve využívání obnovitelných zdrojů energie a pro konkurenceschopnost tohoto odvětví.“⁸ Plán také uvádí nezbytnost urychleného projednání návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti⁹ (tzv. návrh RED III), který vzniká v reakci na energetickou krizi. Doplnuje tak návrh, který Komise předložila 14. července 2021 Evropskému parlamentu a Radě v rámci balíčku Fit for 55, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 a směrnice Evropského

boru a Výboru regionů. „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM(2021) 550. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550> [cit. 2. 8. 2023].

⁵ Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 5. 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (tzv. „revize směrnice EU ETS“).

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Plán REPowerEU, COM(2022) 230 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN> [cit. 2. 8. 2023]

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie EU pro solární energii, COM(2022) 221 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022DC0221> [cit. 2. 8. 2023]

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Plán REPowerEU, COM(2022) 230 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022DC0230> [cit. 5. 8. 2023]

⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2022) 222 final, 2022/0160(COM), 18. 5. 2022. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0222> [cit. 2. 8. 2023]

parlamentu a Rady 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652¹⁰ (**tzv. návrh RED II**).

2. Revize směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů

Jak bylo výše uvedeno, Evropská komise v nedávné době (v červenci 2021 a v květnu 2022) připravila dva návrhy revize směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. V současné době není ani jeden z nich schválen a lze předpokládat, že dojde k sloučení obou návrhů revize směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů do jednoho. Takový postup by byl logický z hlediska legislativně technického i časového a současně mu nasvědčuje postup legislativních prací v orgánech EU, který je autorce znám z její úřední činnosti. Z hlediska řešení vztahů životního prostředí a podpory výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů je klíčový obsah tzv. návrhu RED III. K tomuto návrhu přijal v prosinci 2022 Evropský parlament pozměňovací návrhy a návrh byl postoupen zpět výboru, aby bylo možné zahájit jednání s Radou o dohodě v prvním čtení. K návrhům se uskutečnilo již několik trialogů (jednání mezi zástupci Rady, Evropského parlamentu a Komise). Dalším podstatným krokem bylo přijetí nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, kterému bude věnována pozornost níže. Výsledná podoba revize směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů zatím není známa, nicméně lze přepokládat, že z hlediska postupů, které mají výrazně usnadnit výstavbu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů jsou zásadní pozměňovací návrhy k Evropského parlamentu k návrhu RED III publikované v Úředním věstníku EU dne 17. května 2023.¹¹

3. Opatření na podporu výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů v revizi směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů

Byť výsledná podoba revidované směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů zatím není známa, základní principy, postupy a nástroje, které mají zjednodu-

¹⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652, COM/2021/557 final, 14. 7. 2021. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021PC0557> Cit. 5. 8. 2023

¹¹ Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (COM(2022)0222 – C9-0184/2022 – 2022/0160(COD)) (2023/C 177/24). Úřední věstník Evropské unie 2023/C 177/24.

šit proces výstavby nových zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů lze identifikovat již nyní. Současně vše nasvědčuje tomu, že návrh změn směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů bude přijat do konce tohoto roku a transpoziční doba bude velmi krátká. Lze vycházet především z obsahu přijatého nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, z textu návrhu revize RED III a z pozměňovacích návrhů přijatých k němu Evropským parlamentem publikovaných v Úředním věstníku EU v květnu 2023.

Východiskem pro navrhované změny je cíl EU, pokud se jedná o podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie EU, který má v roce 2030 dosáhnout nejméně 45%. Tento cíl je obsažen v plánu RePowerEU¹² a současně je obsažen v návrhu revize RED III v článku 3.¹³ Jedná se o 5% navýšení cíle stanoveného v původním návrhu revize RED II¹⁴ z roku 2021, který byl součástí balíčku Fir for 55.

Zrychlení výstavby nových zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů stojí na čtyřech hlavních pilířích obsažených v revizi směrnice RED III ve znění pozměňovacích návrhů Evropského parlamentu.¹⁵ Lze předpokládat změny v detailech navrhované právní úpravy, nicméně nelze předpokládat zásadní změny, pokud se jedná o podobu níže uváděných „pilířů“ zrychlení výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Jedná se o tato opatření:

- **oblasti pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie** (v anglickém znění návrhu RED III původně označované jako „go-to areas“ neboli „go-to-zóny“, (dále jen „**oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů**“)
- **specifický režim posuzování vlivů na životní prostředí**, který se promítá na jedné straně do podrobného strategického posouzení oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů, na straně druhé pak do zásadních výjimek z nezbytnosti posouzení vlivů na životní prostředí pro konkrétní výrobní energie plánované v oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů.

¹² Plán RePowerEU. Op. cit., s. 7.

¹³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2022) 222 final, Op. cit. Návrh znění článku 3.

¹⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652, COM/2021/557 final. Op. cit. Návrh znění článku 3

¹⁵ Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (COM(2022)0222 – C9-0184/2022 – 2022/0160(COD)) (2023/C 177/24). Úřední věstník Evropské unie 2023/C 177/24.

- **Právní domněnka existence převažujícího zájmu** v případech plánování, výstavby a provozu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů včetně jejich připojení k distribuční soustavě pro účely tzv. naturového posuzování vlivů (řešení kolize s veřejným zájmem na ochraně biodiverzity) a řešení možné kolize se zájmem na ochraně stavu vod podle rámcové vodní směrnice.
- **Speciální právní úprava povolovacích postupů**, tedy veškerých správních postupů potřebných k výstavbě a uvedení do provozu výroby energie z obnovitelných zdrojů s řadou odlišností pro určité skupiny těchto zdrojů a v závislosti na tom, zda mají být umístěny do oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů nebo mimo takovou oblast. Tato procesní úprava zahrnuje vedle již výše uvedených zákonných výjimek z povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí především závazné lhůty pro celý povolovací proces.

Výše uvedené principy se většinou uplatňují nejen na samotné zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, ale také na nezbytnou související infrastrukturu (související energetické sítě, přenosové a distribuční sítě).

3.1 *Oblasti pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie („oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů“)*

Koncepce revize RED III je postavena primárně na zmapování území jednotlivých členských států (návrh používá termín „*integrované víceúrovňové mapování a plánování pro zavádění obnovitelných zdrojů energie na celém svém území v koordinaci se všemi příslušnými vnitrostátními, regionálními a místními orgány*“¹⁶), jehož cílem se určit potenciál území členského státu pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Smyslem mapování je určit oblasti nezbytné pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů a související infrastrukturu, které jsou vyžadovány pro splnění vnitrostátních příspěvků k dosažení cílů EU v oblasti energie z obnovitelných zdrojů jak pro rok 2030, tak pro dosažení klimatické neutrality do roku 2050 – **oblasti obnovitelných zdrojů energie do roku 2030 a k cíli klimatické neutrality (dále jen „oblasti pro plnění klimatických cílů“)**. Návrh současně stanoví kritéria, která je při mapování nezbytné zohlednit. Vedle dostupnosti obnovitelných zdrojů energie a potenciálu pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů se jedná např. o předpokládanou poptávku po energii, dostupnost síťové infrastruktury apod. Na tento první krok navazuje vymezení **oblastí vhodných pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie (oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů)**. Velikost těchto oblastí musí odpovídat jak celkovým klimatickým cílům v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů, tak dílčím cí-

¹⁶ Ibid. Návrh článku 15b odst. 1.

lům plynoucím z unijního práva (primárně ze směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů) nebo z vnitrostátních klimatických a energetických koncepcí.

Návrh revize RED III ve znění pozměňovacích návrhů¹⁷ stanoví řadu požadků pro tyto oblasti, které jsou z pohledu ochrany životního prostředí zcela zásadní a jsou podstatné při volbě odpovídajícího způsobu budoucí transpozice těchto ustanovení. Smyslem vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů je výrazné zjednodušení a urychlení budoucí výstavby zařízení na výrobu obnovitelných zdrojů energie v těchto územích. Oblast je předem posouzena jako vhodná k danému účelu, neboť má splňovat jak kritéria důležitá z hlediska potenciálu využitelnosti území pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů (např. dostatek větru, slunečního svitu, dostupnost napojení na přenosové a distribuční sítě), tak z hlediska minimalizace dopadu budoucích zařízení na životní prostředí. Současně si lze těžko představit, že by budoucí, v podmínkách České republiky nejčastěji solární nebo větrné, elektrárny neměly žádné negativní dopady na životní prostředí. Proto je velmi důležitý způsob, jakým se návrh směrnice vypořádává s dopady na životní prostředí, s řešením kolize mezi veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, nejčastěji biodiversity a půdy, a veřejným zájmem na ochraně klimatu. Ten představuje výstavba zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, která má charakter mitigačního opatření a v konečném důsledku přispívá k přechodu na nízkouhlíkovou, resp. uhlíkově neutrální ekonomiku a tím k snižování produkce skleníkových plynů. Návrh revize RED III se zjevně snaží o minimalizaci střetů výše uvedených veřejných zájmů.

Návrh výslovně vylučuje vymezení jako oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů území významná z hlediska biodiversity. Konkrétně jsou takto vyloučeny lokality soustavy Natura 2000, přírodní parky a rezervace, oblasti zmapovaných migračních tras ptáků, ekologické koridory a další oblasti stanovené na základě mapování citlivosti volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Při mapování mají být použity všechny vhodné nástroje, včetně mapování citlivosti volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, datových souborů, případně i terénních průzkumů za účelem určení oblastí, v nichž by zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů neměla významný dopad na životní prostředí. Vedle výše uvedeného negativního vymezení území oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů návrh obsahuje i pozitivní kritéria pro jejich vymezení. Upřednostněny mají být *„umělé a zastavěné plochy, jako jsou střechy a fasády budov, plochy dopravní infrastruktury a jejich bezprostřední okolí, parkoviště, zemědělské areály, skládky,*

¹⁷ Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (COM(2022)0222 – C9-0184/2022 – 2022/0160(COD)) (2023/C 177/24). Úřední věstník Evropské unie 2023/C 177/24.

*průmyslové areály, doly a případně umělé a zastavěné plochy, jako jsou městské čistírny odpadních vod, umělá jezera, vnitrozemské vodní útvary nebo nádrže, a znehodnocenou půdu, která není využitelná pro zemědělství.*¹⁸

Plán vymezující oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů výslovně podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, případně posouzení dopadů na lokalitu soustavy Natura 2000 (pokud je pravděpodobné, že by oblasti mohly mít významný dopad na lokality soustavy Natura 2000) podle ustanovení článku 6 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Byť pro samotné posouzení vlivů plánu vymezujících jednotlivé oblasti nejsou výslovně stanovena žádná specifika, plynou z nezbytnosti stanovit na jejich základě podmínky pro budoucí zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů instalované v dané oblasti. Obligatorní součástí vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů jsou podmínky pro výstavbu (instalaci) budoucích zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů v oblastech, a to včetně případných kompenzačních opatření, které mají minimalizovat negativní dopady na životní prostředí, pokud není možné tyto vlivy zcela vyloučit. Podmínky musí odpovídat specifikům jednotlivých oblastí a musí vycházet z posouzení vlivů na životní prostředí včetně případného naturového hodnocení.

Význam výše uvedených požadavků na vymezení vhodných oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů je nezbytné vnímat v dvojím kontextu. Předně poměrně přísné nastavení preventivních nástrojů, které má zaručit, že oblasti budou vymezovány v oblastech z hlediska životního prostředí co nejméně zranitelných a za podmínek minimalizujících negativní dopady budoucích výroben energie, souvisí s následnými výjimkami z povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí při výstavbě zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. To současně klade značné nároky na strategické posuzování vlivů na životní prostředí plánů tyto oblasti vymezujících a na samotné plány, který by měly poměrně podrobně specifikovat budoucí zvažovaná zařízení (jejich umístění, rozlohu, kapacitu, typ apod.). Návrh revize RED III se tímto způsobem snaží vybalancovat střet mezi zájmem na rychlém zavádění obnovitelných zdrojů energie, který lze podřadit pod veřejný zájem na ochraně klimatu, a zájmem na ochraně životního prostředí. Činí tak prostřednictvím požadavků na vymezení oblastí pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie ve spojení s výslovně stanoveným obligatorním posouzením jejich vlivů na životní prostředí, které má do značné míry vyhodnotit i vlivy budoucích zařízení instalovaných v oblastech. Standardní nástroj sloužící k vyloučení negativního vlivu jednotlivých projektů (zde výroben energie z obnovitelných zdrojů) na životní prostředí, posuzování vlivů projektů na životní prostředí, nahrazuje strategickým posuzováním vlivů na životní prostředí, které

¹⁸ Ibid. Návrh článku 15c odst. 1 písm. a) bod i.

však do určité míry zahrnuje i posuzování budoucích potencionálních projektů (zařízení).

Požadavky na vymezení vhodných oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů je dále nezbytné vnímat z hlediska budoucí transpozice, tedy hledání optimálního způsobu zasazení tohoto nástroje do kontextu českého právního řádu. Již výše bylo uvedeno, že povaha a základní účel oblastí je nástrojem budoucího využití území. Je tedy nezbytné zvažovat začlenění tohoto nástroje do systému územního plánování, resp. je nezbytné řešit vazby na koncepční nástroje územního plánování, zejména jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace.

Vymezení těchto oblastí je spojeno s řadou právních následků ve vztahu k výstavbě zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Zakládá řadu specifík jejich povolování včetně posouzení jejich vlivů na životní prostředí, fakticky znamená určení území dané oblasti k výstavbě těchto zdrojů. Začlenění oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů do nástrojů územního plánování a jejich vymezení prostřednictvím politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se přímo nabízí, plně odpovídá účelu těchto nástrojů. Nicméně stávající právní úprava územního plánování neodpovídá řadě požadavků na tyto oblasti, které stanoví návrh revize RED III ve znění pozměňovacích návrhů. Transpozice by tak vyžadovala řadu zásahů do stávající úpravy územního plánování. Implementace by do značné míry byla v působnosti samospráv. Konkrétně by se transpozice a následná implementace návrhu revize RED III prostřednictvím právní úpravy stávajících nástrojů územního plánování musela vypořádat s následujícími požadavky kladenými na tyto oblasti a způsob jejich vymezování, které v mnoha ohledech neodpovídají způsobu pořizování územně plánovací dokumentace:

- Za transpozici je odpovědný stát, územně plánovací dokumentace na úrovni krajů a obcí je však v kompetenci samosprávy. Úroveň územního rozvojového plánu neodpovídá požadavkům na vymezování oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů. Plány oblastí musí jít do výrazně větší míry podrobnosti než územní rozvojový plán. Ani zásady územního rozvoje svou mírou podrobnosti, včetně měřítko v jakém se vyhotovují výkresy (srov. § 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů), nemohou splnit všechny požadavky na vymezování oblastí vhodných oblastí pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie. Míra podrobnosti územního plánu je sice dostačující, nicméně si lze velmi obtížně představit odpovídající transpozici a implementaci, která by pravděpodobně vyžadovala změnu velkého množství územních plánů, v časových horizontech předvídaných návrhem revize RED III (zatím návrh obsahuje dvouletou lhůtu).

- Požadavky na způsob pořizování plánů, kterými se vymezují oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů, kladou značné odborné nároky z hlediska životního prostředí, zejména biodiversity. Tyto požadavky nelze splnit až prostřednictvím následného strategického posouzení vlivů oblasti na životní prostředí, popř. lokalitu soustavy Natura 2000, neboť musí být již součástí výběru vhodného území, jeho návrhu. Je poměrně obtížně představitelné, že by tyto nároky byly schopny splnit pořizovatelé územních plánů, navíc ve velmi krátkém časovém horizontu. Nejedná se o nároky, které jsou standardní součástí územně plánovací práce.
- Začlenění vhodných oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů energie do územně plánovací dokumentace by vyžadovalo značné legislativní úpravy týkající se pořizování územně plánovací dokumentace. Podmínkou úspěšné transpozice a implementace by současně byla dostatečná motivace samospráv, neboť stát by v případě volby tohoto nástroje v zásadě ponechal odpovědnost za část transpozice a za implementaci na samosprávách.

Z výše uvedeného plyne, že stávající právní úprava územně plánovací dokumentace, jejího pořizování a schvalování, nemůže zajistit odpovídající transpozici a následnou implementaci navrhovaného znění článku 15c revize směrnice RED III ve znění pozměňovacích návrhů.¹⁹ Tato cesta vyžaduje poměrně značné zásahy do stávající právní úpravy a celkové koncepce územního plánování a způsobu pořizování jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace.

Za zvážení stojí vydat se cestou samostatné právní úpravy integrovaného mapování území státu za účelem určení oblastí pro plnění klimatických cílů, a následně vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů vymezovaných vlastním postupem a formou, pravděpodobně opatřením obecné povahy. Procesní úprava by musela v dostatečné míře reflektovat nezbytné zapojení samospráv stejně jako veřejnosti. To ostatně návrh revize RED III předpokládá (srov. návrh čl. 15d „Účast veřejnosti“²⁰). Upravuje požadavky na zapojení veřejnosti do procesu určení oblastí pro plnění klimatických cílů a na to navazujícího vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů a požadavky na součinnost a koordinaci s místními a regionálními orgány (srov. návrh čl. 15b a 15c revize RED III²¹).

Řešení vztahu takového institutu k nástrojům územního plánování by zcela jistě nebylo jednoduché a vyžadovalo by samostatnou analýzu. Ta by se neobešla bez analýzy platných zásad územního rozvoje a určitého „vzorku“ územních plánů, pokud se jedná o plochy umožňující výstavbu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich regulativy. Do určité míry by takový institut byl

¹⁹ Ibid. Návrh článku 15c odst. 1 a 2.

²⁰ Ibid. Návrh článku 15b.

²¹ Ibid. Návrh článku 15c a 15d.

opakem limitu využití území, které představují např. ochranné pásma, chráněná ložisková území nebo území chráněná z důvodu ochrany přírody, vod nebo památkové péče.

Požadavky na integrované mapování území státu za účelem stanovení vhodných oblastí pro plnění klimatických cílů a na to navazujícího vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů nutně musí v podmínkách české právní úpravy brát v úvahu také existující územně plánovací dokumentaci. Podmínka vzájemného souladu oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů se stávající územně plánovací dokumentací by však neřešila všechny problémy vazby na územní plánování. Vymezení oblastí je zcela jistě limitem pro budoucí rozvoj daného území. Může se ukázat jako nezbytné změnit již existující územně plánovací dokumentaci k dosažení cíle směrnice, tedy k vymezení oblastí, které umožní výrobu energie z obnovitelných zdrojů v množství potřebném k splnění vnitrostátního příspěvku k cíli v oblasti obnovitelných zdrojů energie do roku 2030 a k cíli klimatické neutrality. Stejně tak musí být zajištěno, že územní plány, resp. územně plánovací dokumentace, budou již vymezené oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů respektovat. V tomto ohledu by bylo nezbytné, aby oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů představovaly pro územní rozvoj územně samosprávných celků stejný limit jako politika územního rozvoje a ji provádějící územní rozvojový plán, které musí zásady územního rozvoje, územní plány i regulační plány respektovat. Určit oblasti pro plnění klimatických cílů a následně v nich vymezit vhodné oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů musí být považováno za celostátní prioritu pro zajištění udržitelného rozvoje území České republiky. Plánování a vymezování oblastí podle článků 15b a 15c návrhu revize RED III ve znění pozměňovacích návrhů by na úrovni státu mohlo doplnit nástroje územního plánování. Současně by právní úprava tohoto specifického nástroje měla reflektovat postavení obcí a krajů, umožnit jejich účinné zapojení do mapování oblastí pro plnění klimatických cílů, a následného vymezení oblastí pro využívání obnovitelných zdrojů.

3.2 Posuzování vlivů na životní prostředí a převažující veřejný zájem

Návrh revize RED III (a to jak v původním návrhu, tak ve znění pozměňovacích návrhů) obsahuje řadu odchylek od stávající právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Již výše bylo uvedeno, že plány vymezující vhodné oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí provedené v souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, a pokud je pravděpodobné, že by mohly mít významný dopad na lokality soustavy Natura 2000, tak také tzv. naturové posouzení, tedy posouzení plánu ovlivňujícího lokality soustavy Natura 2000

v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Povinnost strategického posouzení je uvedena výslovně. Preambule návrhu doslova k tomu uvádí: „Každý plán by měl podléhat posouzení vlivů na životní prostředí provedenému v souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici 2001/42/ES s cílem posoudit dopady jednotlivých technologií obnovitelných zdrojů na příslušné oblasti určené v tomto plánu. Posouzení vlivů na životní prostředí v souladu se směrnicí 2001/42/ES za tímto účelem by členským státům umožnilo zaujmout integrovanější a účinnější přístup k plánování a zohlednit environmentální aspekty v rané fázi procesu plánování na strategické úrovni. To by přispělo k rychlejšímu a efektivnějšímu zavádění různých obnovitelných zdrojů energie a zároveň by minimalizovalo negativní dopady těchto projektů na životní prostředí.“²² Pro projektové posuzování, tedy posuzování vlivů konkrétních záměrů na výstavbu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, je stanovena celá řada výjimek z povinnosti provést toto posouzení. Totéž platí také ve vztahu k posouzení vlivu projektu na předmět ochrany a celistvost lokality soustavy Natura 2000.

Nejdůležitější výjimka se týká projektů realizovaných v oblastech pro využívání obnovitelných zdrojů energie, pokud současně splňují podmínky stanovené v příslušném plánu vymezujícím danou oblast. U takových projektů se předpokládá, že nemají významný vliv na životní prostředí a vztahuje se na ně výjimka z povinnosti provést posouzení dopadů na životní prostředí na úrovni projektu ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tato výjimka z povinnosti provedení posouzení vlivů na životní prostředí se nevztahuje pouze na projekty, které mohou mít přeshraniční dopad na životní prostředí. Na projekty v oblastech pro využívání obnovitelných zdrojů energie se dále vztahuje výjimka z povinnosti posouzení svých vlivů na lokalitu soustavy Natura 2000, pokud splňují podmínky stanovené pro danou oblast a současně bylo na základě odpovídajícího posouzení plánu vymezujícího oblast pro využívání obnovitelných zdrojů prokázáno, že tato zařízení nemají významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000.

Výše uvedené výjimky z povinnosti provést posouzení vlivů projektů nejsou absolutní. Návrh revize RED III má určitou pojistku v podobě institutu „prověření“ projektu z hlediska vlivů na životní prostředí, který je zjednodušenou obdobou screeningu zjišťovací fáze posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. „Cílem tohoto prověření je zjistit, zda je vysoce pravděpodobné“, že projekt bude mít významný nepříznivý vliv „s ohledem na ekologickou citlivost geografic-

²² Ibid. Bod 10 preambule.

kých oblastí, v nichž se nacházejí, které nebyly zjištěny během posuzování vlivů plánu nebo plánů vymezujících vhodné oblasti pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie na životní prostředí prováděného v souladu se směrnicí 2001/42/ES a případně se směrnicí 92/43/EHS.²³ Pro prověření je stanovena 30 denní lhůta. Uplynutím lhůty bez výslovného negativního rozhodnutí, kladné výslovné vyjádření požadováno není, definitivně platí, že záměr nemá negativní dopady na životní prostředí, a uplatní se pro něj výjimka z povinnosti provést posouzení vlivů, resp. případně i naturové posouzení vlivů. V opačném případě musí příslušný orgán vydat rozhodnutí, že konkrétní projekt s vysokou pravděpodobností povede k významným nepříznivým vlivům s ohledem na ekologickou citlivost geografické oblasti. Pro případ marného uplynutí 30 denní lhůty pro prověření (screening), se uplatňuje fikce rozhodnutí, že záměr nemá negativní dopady na životní prostředí a uplatní se pro něj výjimka z povinnosti provést posouzení vlivů.

Další podstatná výjimka z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, se týká solárních zařízení na existujících budovách. V jejich případě podle návrhu revize směrnice RED III není pravděpodobné, že by mohly mít dopad na životní prostředí.²⁴ Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí, resp. provést zjišťovací řízení, zda je takové posouzení potřeba se dále netýká modernizace solárních zařízení umístěných mimo vhodné oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů, pokud daná modernizace nevyžaduje další zábor území a je v souladu s příslušnými opatřeními ke zmírnění dopadů na životní prostředí stanovenými pro původní zařízení.²⁵

Vedle výše uvedených výjimek z povinnosti provést posuzování vlivů na životní prostředí, popř. posouzení vlivů na lokalitu soustavy Natura 2000, návrh revize RED III obsahuje ustanovení o převažujícím veřejném zájmu, které má význam právě pro posuzování vlivů na životní prostředí. Podle navrhovaného ustanovení „členské státy zajistí, aby se v povolovacím řízení mělo za to, že plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jejich připojení k distribuční soustavě, samotná související distribuční soustava a skladovací zařízení jsou ve veřejném zájmu a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti při zvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2009/147/ES.“²⁶

²³ Ibid. Článek 16a odst. 4 a 5.

²⁴ Ibid. Článek 16c odst. 1a a bod 21 preambule.

²⁵ Ibid. Článek 16b odst. 2c.

²⁶ Ibid. Článek 16d, znění článku je zcela totožné s jeho zněním v původním návrhu směrnice: Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využí-

Z hlediska interpretace je důležité odůvodnění tohoto článku, podle kterého: „Pro účely příslušných právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí by členské státy měly při nezbytném individuálním posuzování zjišťujícím, zda zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jeho připojení k distribuční soustavě, samotná související distribuční soustava nebo skladovací zařízení mají v konkrétním případě převažující veřejný zájem, považovat tato zařízení a jejich související infrastrukturu za zařízení převažujícího veřejného zájmu a za zařízení sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že tyto projekty mají závažný nepříznivý vliv na životní prostředí, který nelze zmírnit ani kompenzovat. Pokud by se taková zařízení považovala za zařízení převažujícího veřejného zájmu sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti, umožnilo by to zjednodušené posuzování takových projektů.“²⁷ Je nezbytné upozornit na konkrétní význam tohoto ustanovení v kontextu tzv. naturového posouzení vlivů na životní prostředí. Ustanovení o převažujícím zájmu umožňuje v případě negativního výsledku posouzení vlivů plánu nebo projektu pro lokalitu Natura 2000 uskutečnění, resp. schválení takového projektu nebo plánu právě z naléhavého převažujícího veřejného zájmu, neexistuje-li alternativní řešení, a za současného přijetí kompenzačního opatření. Ustanovení o převažujícím zájmu se tedy může týkat jak plánu vymezujícího vhodné oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů, tak zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, pokud se na něj nevztahuje výjimka z povinnosti provést posouzení vlivů na lokalitu soustavy Natura 2000. Dále ustanovení o převažujícím zájmu umožňuje aplikovat článek 16 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, který umožňuje členským státům odchýlit se od ochranného režimu, který směrnice upravuje pro druhy rostlin a živočichů, kterým směrnice poskytuje ochranu, a to právě z důvodu naléhavého převažujícího zájmu.

Návrh ustanovení o převažujícím zájmu tak má dopadat na velmi širokou škálu případů. Zatímco ve vztahu k aplikaci ustanovení o převažujícím zájmu na posuzování plánu vymezujícího oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů, je toto ustanovení do určité míry akceptovatelné, odůvodnitelné požadavky na vymezování oblastí, které by sami o sobě měly vyloučit negativní dopad na lokality Soustavy Natura 2000, resp. negativní dopad na životní prostředí jako celek (tedy i vody), aplikace na konkrétní projekty, a to zejména projekty zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů umístované mimo oblasti pro využívání obnovitel-

vání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2022) 222 final, 2022/0160(COM), 18. 5. 2022. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0222> [cit. 2. 8. 2023]

²⁷ Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Op. cit. Bod 22 preambule.

ných zdrojů, je velmi sporná. Pokud je smyslem návrhu revize RED III zmapovat a vymezit oblasti pro plnění klimatických cílů a v nich stanovit oblasti pro využití obnovitelných zdrojů, pro které revize RED III navrhuje výrazné zjednodušení povolovacích postupů včetně výjimky z posuzování vlivů (viz výše), a které by měly být skutečně vhodné k splnění klimatických cílů a současně minimalizovat dopady na životní prostředí, neexistuje věcný důvod pro upřednostňování zájmu na výstavbě zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů nad zájmy na ochranu životního prostředí (konkrétně vody a přírody) pro zařízení umístovaných mimo tyto oblasti. Aplikaci ustanovení o převažujícím zájmu na výstavbu zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů mimo oblasti k tomu určené, považuje autorka za kontroverzní a potencionálně nebezpečnou pro životní prostředí, včetně adaptace na změny klimatu. Z věcného hlediska nerespektuje propojenost adaptačních a mitigačních opatření pro řešení změny klimatu a vzájemné vazby ochrany životního prostředí a klimatu. Dalším problémem navrhovaného řešení možné kolize zájmu na ochraně stavu vod nebo biodiverzity (ochrana přírodních stanovišť a ochrana ptactva) a zájmu na výrobě energie z obnovitelných zdrojů v poměrně širokém množství situací ve prospěch naposledy uváděného zájmu, je také skutečnost, že porušuje zásadu identifikace veřejného zájmu, resp. převažujícího veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétní posuzované věci. Jeho nalézání je věcí moci výkonné, nikoli zákonodárné, nelze tedy *a priori* předjímat převahu konkrétního veřejného zájmu nad jiným veřejným zájmem.²⁸ Za zmínku stojí skutečnosti, že podle pozměňovacího návrhu Evropského parlamentu k tomuto článku Komise vydá za účelem snížení právní nejistoty ohledně výkladu článku o převažujícím veřejném zájmu pokyny k jeho provádění v souladu se stávajícími požadavky podle práva Unie a s příslušnými rozsudky Soudního dvora Evropské unie.²⁹ Již tento návrh naznačuje výkladové problémy při aplikaci ustanovení.

3.3 Povolovací postupy

Posledním klíčovým prvkem, na kterém má stát urychlování zavádění projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, je regulace povolovacích postupů. Podle odůvodnění návrhu revize RED III: *„jednou z hlavních překážek pro investice do obnovitelných zdrojů energie a související infrastruktury jsou zdlouhavé správní postupy. Mezi tyto překážky patří složitá platná pravidla pro výběr lokalit a správní povolení pro projekty, včetně případných omezení souvisejících s historickým významem určitých lokalit, složitost a doba trvání posouzení dopadů projektů na životní*

²⁸ Franková, M. Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 54.

²⁹ Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Op. cit. Článek 16d

*prostředí, související problémy s připojením k energetickým sítím, omezení týkající se úpravy technologických specifikací během povolovacího řízení nebo personální otázky orgánů udělujících povolení či provozovatelů distribuční soustavy. Aby se urychlilo zavádění projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, je nezbytné přijmout pravidla, která by zjednodušila a zkrátila povolovací řízení, s ohledem na to, jak zavádění energie z obnovitelných zdrojů přijme společnost.*³⁰

Návrh především upravuje maximální možnou lhůtu pro celý povolovací postup pro projekty v oblasti obnovitelných zdrojů, tedy pro zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně hybridních elektráren kombinujících různé obnovitelné zdroje, tepelná čerpadla, ale také zařízení na skladování energie a související infrastrukturu. Délka maximální lhůty se liší v závislosti na tom, zda se projekt nachází v oblasti využívání obnovitelných zdrojů nebo mimo tyto oblasti a na některých dalších okolnostech (záměr podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí nebo nikoli, jedná se o zcela nový projekt nebo modernizaci stávajícího zařízení resp. stavby, speciální lhůty upravené pro povolování některých zařízení - solární zařízení na střechách stávajících budov, tepelná čerpadla). Návrh definuje povolovací proces, ten zahrnuje všechna příslušná správní povolení k výstavbě, modernizaci a provozu zařízení, včetně souvisejících povolení k připojení k energetickým sítím a posouzení vlivů na životní prostředí, je-li to vyžadováno. Povolovací proces počíná běžet tzv. ověřením žádosti, což je institut podobný kontrole úplnosti žádosti a končí vydáním konečného, tedy posledního potřebného povolení. Lhůta je upravena také pro ověření žádosti. Délky lhůt pro celý povolovací proces závisí na výše uvedených okolnostech. Nejkratší upravená lhůta činí 1 měsíc (pro solární zařízení na budovách a pro tepelná čerpadla) a nejdelší 21 měsíců (pro zařízení mimo oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů v případě odůvodněného prodloužení lhůty o 3 měsíce). Pro solární zařízení do stanoveného výkonu (zatím v návrhu 50 kW nebo nižším) má být povolovací režim nahrazen režimem oznamovacím.³¹

Další procesní specifika pro povolovací postupy se týkají již výše uvedených výjimek z povinnosti provést posuzování vlivů na životní prostředí.

Návrh úpravy povolovacích postupů je regulací materie procesní, tedy materie, kterou právo EU zpravidla neharmonizuje, resp. stanoví obvykle pouze určité kvalitativní požadavky na procesní pravidla. V oblasti práva životního prostředí se nejčastěji jedná o požadavky spojené s plněním závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy.³² Návrh revize RED III však upravuje závazné lhůty pro vydání rozhod-

³⁰ Ibid. Bod 4 preambule

³¹ Ibid. Srov. články 16–16c a 16e

³² Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, č. 124/2004 Sb. m. s.)

nutí, upravuje oznamovací režim nebo dokonce udělení souhlasu mlčky,³³ tedy de facto formu fiktivního rozhodnutí. Autorka toto vnímá jako velmi kontroverzní a nevhodné. Zatímco hmotné právo členských států EU je v oblasti energetiky a ochrany životního prostředí ve značné míře harmonizované, procesní pravidla včetně s tím související soustavy orgánů moci soudní a výkonné se v jednotlivých členských státech dosti liší. Transpozice navrhované unijní právní úpravy povolovacích postupů pro projekty resp. stavby v oblasti energie z obnovitelných zdrojů bude pravděpodobně v řadě členských zemí vyžadovat značné zásahy do procesních norem. Např. v českém kontextu bude nezbytné změnit právní úpravu procesního práva stavebního, tedy již tak komplikované právní úpravy dané především novým stavebním zákonem (zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů), ale také zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů a správním řádem. Transpozice bude vyžadovat řadu mnohdy nesystémových zásahů nejen do řízení podle stavebního zákona, ale pravděpodobně také do související materie ochrany dotčených veřejných zájmů.

4. Nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů³⁴

Velká část výše uvedených principů je obsažena v nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, které je již platné a účinné. Jeho použitelnost je časově omezená na dobu 18 měsíců. Jedná se o zcela mimořádný a neobvyklý legislativní počín, který obsahuje řadu ustanovení obsažených v návrhu revize RED, v některých ohledech jde dokonce dále. Jeho smyslem podle čl. 1 je stanovit *„dočasná pravidla mimořádné povahy s cílem urychlit povolovací postup vztahující se na výrobu energie z obnovitelných zdrojů se zvláštním zaměřením na konkrétní technologie v oblasti energie z obnovitelných zdrojů nebo typy projektů, které jsou schopny v krátkodobém horizontu dosáhnout urychlení tempa zavádění obnovitelných zdrojů energie v Unii.“*³⁵

Nařízení upravuje závazné lhůty pro povolovací postupy, a to včetně již zahájených povolovacích řízení, institut převažujícího zájmu, výjimky z povinnosti provedení posuzování vlivů na životní prostředí včetně naturového hodnocení vlivů. Pracuje s pozitivní fikcí, pro instalaci solárních energetických zařízení o výkonu

³³ Srov. viz výše úprava zjednodušeného ověření, že záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí.

³⁴ Franková, M. 2023. Op. cit. S. 56–58

³⁵ Nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, článek 1

50 kW nebo nižším dokonce zavádí právní fikci rozhodnutí.³⁶ Výjimky z povinnosti provedení posouzení vlivů na životní prostředí se vztahují pouze na projekty v oblasti vyhrazené pro obnovitelné zdroje energie. Nicméně tyto oblasti nařízení nevymezuje.

Nařízení není předpisem schváleným Evropským parlamentem, nepřímo však mění směrnice, kterých se přímo dotýká (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků). Nařízení se opírá o čl. 122 odst. 1 SFEU, podle kterého může Rada na návrh Komise rozhodnout o opatřeních přiměřených hospodářské situaci, zejména když vzniknou závažné obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky. Současně se odvolává na čl. 5 SFEU, který obsahuje zásadu subsidiarity a proporcionality, pokud se jedná o pravomoci EU. Podle názoru autorky je však sporné, zda ovlivňování procesních postupů členských států v takové míře, jakou to činí předmětné nařízení, je ještě s těmito zásadami v souladu. Stejně tak je diskutabilní, zda je změna tří směrnic výše uvedeným způsobem skutečně opatřením přiměřeným hospodářské situaci tak, jak to vyžaduje čl. 122 odst. 1 SFEU. Otázkou zpochybnění právního základu a tím i mimořádného opatření Rady EU, které se odchýlí od právních předpisů EU, se zabýval Soudní dvůr EU ve spojených věcech C-643/15 a C-647/15 *Slovensko a Maďarsko v. Rada EU*.³⁷ V této věci byl právním základem odchýlného rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, čl. 178 odst. 3 SFEU. Ten umožňuje přijetí dočasných opatření „*ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí*“. Rozhodnutí stanovilo dočasnou odchylku od tzv. Dublinského nařízení.³⁸ Soud se zabýval otázkou, zda je takováto nepřímá novela možná, zkoumal, zda může být napadené opatření protiprávní z důvodu, že postrádá dostatečný právní základ. V daném případě Soudní dvůr platnost rozhodnutí Rady (EU) potvrdil.

³⁶ Podle článku 4 odst. 3 Nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů se „*povolení považuje za udělené v případě, že příslušné orgány nebo subjekty neodpověděly do jednoho měsíce od podání žádosti*“.

³⁷ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. 9. 2017 ve spojených věcech C-643/15 a C-647/15 *Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie*.

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. 4. 2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond, mění rozhodnutí Rady 2008/381/ES a zrušují rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES a č. 575/2007/ES a rozhodnutí Rady 2007/435/ES (tzv. Dublin III).

Byť je právní základ rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 odlišný od právního základu nařízení Rady (EU) 2022/2577, určitá paralela se nabízí, neboť v obou případech SFEU umožňuje přijetí odchýlných opatření z důvodu určité krizové situace (závažné obtíže v zásobování určitými produkty, resp. ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí). Soudní dvůr však také vymezil limity odchýlného opatření (nepřímé novelizace), které jsou podle názoru autorky relevantní také v případě nařízení Rady (EU) 2022/2577, a to v bodu 78 rozsudku: „[A]čkoli je třeba z tohoto úhlu pohledu připustit, že dočasná opatření přijímaná na základě čl. 78 odst. 3 SFEU se v zásadě mohou odchýlit od ustanovení legislativních aktů, musí být taková odchylka věcně i časově omezená, aby pouze rychle a efektivně reagovala formou dočasného normativního ustanovení na konkrétní krizovou situaci, což vylučuje, aby tato opatření z hlediska svého účelu či účinku trvale a obecně nahrazovala či měnila legislativní akty, a obcházela tak řádný legislativní postup stanovený v čl. 78 odst. 2 SFEU.“³⁹ Nařízení Rady (EU) 2022/2577 je sice časově i věcně omezené, nicméně autorka považuje za diskutabilní jeho přiměřenost hospodářské situaci a efektivitu.

5. Závěr

Hodnotit návrh revize směrnice RED III není jednoduché. Návrh zcela opodstatněně reaguje na nezbytnost plnění klimatických cílů stanovených do roku 2030 i cíle dosažení klimatické neutrality EU v roce 2050, stejně jako na zcela legitimní požadavek energetické bezpečnosti a nezávislosti na dodávkách zdrojů energie z Ruska. Otázkou je, zda volí adekvátní cíle a zda jsou dostatečně vybalancovány vztahy mezi výše uvedenými zájmy na ochraně klimatu a zájmy na ochraně životního prostředí.

Zmapování území jednotlivých členských států s cílem stanovit oblasti vhodné pro využívání obnovitelných zdrojů je jednoznačně vhodným nástrojem. Při vymezování oblastí je jednoznačná snaha a minimalizaci dopadů na životní prostředí. Kladně je nezbytné hodnotit požadavky na jejich vymezování, včetně zákazu vymezit oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů na územích významných z hlediska biodiversity (např. lokality soustavy Natura 2000). Pozitivní je také výslovné zakotvení povinného posuzování vlivů plánu vymezujícího oblasti pro využívání obnovitelných zdrojů na životní prostředí, případně posuzování plánu z hlediska jeho dopadů na soustavu Natura 2000 (pokud je pravděpodobné, že by mohly mít významný dopad na lokality soustavy Natura 2000).

Oblasti mají sloužit pro zrychlení instalace zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, pro dosažení takového účelu je nezbytné přijmout opatření

³⁹ Bod 78 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. 9. 2017 ve spojených věcech C-643/15 a C-647/15 *Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie*.

k urychlení jejich povolování. Lze proto souhlasit s určitými výjimkami z povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí projektů umístovaných v k tomu vymezených oblastech. Nezbytnou podmínkou uplatnění takové výjimky ovšem musí být dostatečně podrobné posouzení vlivů na životní prostředí, případně také na lokality soustavy Natura 2000, v etapě posuzování plánu oblasti a vyloučení případných negativních vlivů, přijetí resp. adekvátních kompenzačních opatření. Toto posuzování musí zvažovat i dopady budoucích zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, což návrh směrnice vyžaduje. Neuralgickým bodem této části návrhu však pravděpodobně bude odpovídající implementace, která vyžaduje jak značnou podrobnost plánu, tak pečlivé posuzování vlivů na životní prostředí, které musí být schopno vyhodnotit i dopady budoucích projektů.

Také nastavení určitých maximálních lhůt pro povolovací proces pro zařízení umístované v oblastech pro využívání obnovitelných zdrojů je důvodné. Úpravu povolovacích postupů také pro projekty umístované mimo tyto oblasti již autorka považuje za sporné. Nevhodné jsou však další zásahy do procesního práva členských zemí. Podle názoru autorky by stačilo vymezení jedné maximální lhůty pro celou délku povolovacího procesu, popř. stanovení povinného cíle v podobě množství energie vyráběné ze zdrojů instalovaných v oblastech k tomu určených ve lhůtě k tomu směrnici určené. Množství energie by muselo být vyjádřené procentuálním podílem na celkové spotřebě energie v daném státu.

Sporný je institut převažujícího zájmu, a to zejména s ohledem na skutečnost, že porušuje zásadu identifikace veřejného zájmu, resp. převažujícího veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétní posuzované věci prostřednictvím moci výkonné. Dopadá na velmi širokou škálu případů. Pro jeho uplatnění na projekty zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů umístované mimo oblasti využívání obnovitelných zdrojů lze stěží najít opodstatnění, překračuje rozumné nastavení řešení možných kolizí mezi zájmem na ochraně biodiverzity a vody a zájmem na využívání obnovitelných zdrojů energie, který je součástí zájmu na ochraně klimatu.

Transpozice navrhované směrnice zcela jistě nebude jednoduchá, a to jak s přihlédnutím k šíři právním předpisů, které budou vyžadovat změny, tak také s přihlédnutím k předpokládané krátké transpoziční lhůtě.⁴⁰ V českém právním řádu bude pravděpodobně vyžadovat zásahy především do materie stavebního práva včetně územního plánování a specifik upravených v liniovém zákoně, a do právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Nelze vyloučit ani zásahy do právní úpravy ochrany dotčených veřejných zájmů, ať již obecně ve správ-

⁴⁰ Prozatím jsou pro jednotlivá ustanovení navrhovány transpoziční lhůty od 1 měsíce do 1 roku. Srov. Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 14. prosince 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Op. cit. (Článek 5)

ním řádu a stavebním zákoně, nebo i v jednotlivých předpisech, které upravují ochranu veřejných zájmů dotčených výstavbou.⁴¹

O autorce: **Martina Franková** je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Abstrakt: Článek se věnuje aktuálnímu vývoji unijní legislativy v oblasti podpory výstavby obnovitelných zdrojů energie, především návrhu revize směrnice o obnovitelných zdrojích energie [konkrétně návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2022) 222 final, 2022/0160(COM)], tedy problematice urychlování výstavby nových zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a související infrastruktury. Zaměřuje se zejména na způsob, jakým jsou řešeny kolize mezi zájmy na ochraně klimatu a zájmy na ochraně životního prostředí zejména biodiversity, vody a půdy.

Klíčová slova: obnovitelné zdroje, klimatické cíle, revize směrnice o obnovitelných zdrojích energie, povolovací postup

⁴¹ Namátkou lze uvést např. maximální lhůtu 30 dní pro povolovací proces pro instalaci solárních zařízení o výkonu více než 50kW na střechy budov. Pokud taková stavební úprava bude probíhat na stavbě, která je kulturní památkou nebo, která je v památkové rezervaci, bude podle českého právního řádu vyžadovat vedle povolení podle stavebního zákona závazné stanovisko orgánu památkové péče. Lhůty nastavené českým právním řádem negarantují, že délka celého povolovacího procesu nepřesáhne 1 měsíc, neboť lhůta pro závazné stanovisko je 30 dní s možností prodloužení a základní lhůta pro vydání povolení podle stavebního zákona činí 60 dní resp. 30 dní v případě jednoduché stavby.

**QUO VADIS? THE RECENT DEVELOPMENTS
IN EU LEGISLATION IN THE FIELD OF SUPPORT FOR
THE CONSTRUCTION OF RENEWABLE ENERGY SOURCES**

Abstract:

The article focuses on the recent developments in EU legislation in the field of support for the construction of renewable energy sources, in particular the proposal for the revision of the Renewable Energy Directive [specifically the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM (2022) 222 final, 2022/0160(COM)], i.e. the issue of accelerating the construction of new renewable energy installations and related infrastructure. It focuses in particular on the way in which conflicts between climate protection interests and environmental protection interests, in particular biodiversity, water and soil, are addressed.

Keywords: renewable energy sources, climate targets, revision of the Renewable Energy Directive, permitting procedure



OCHRANA ROZMANITOSTI HMYZU Z POHLEDU NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY V NĚMECKU

Mgr. Nikola Mrkývková

1. Úbytek hmyzu jako globální problém

Lze konstatovat, že hmyzu na naší planetě rapidně ubývá. Doposud nejkomplexnější vědeckou studií zabývající se tímto tématem je australská studie *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers*. Její autoři zhodnotili celkem 73 historických zpráv o úbytku hmyzu z celého světa vydaných v předcházejících 40 letech. Závěrem je konstatování, že za poslední čtvrtstoletí ubylo přibližně 75 % celkové hmyzí populace za současného vyhynutí 39 % existujících druhů. Je však nutné přiznat, že stejně jako v případě většiny podobných příspěvků se výše zmíněná studie soustředí téměř výhradně na oblast Evropy a Severní Ameriky. Stejně závěry ale potvrzují i další studie jako *Climate driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food web* (2018) z Portorika, *Parallel declines in abundance of insects and insectivores birds in Denmark over 22 years* (2019) z Dánska nebo *Agriculture and climate changes are reshaping insect biodiversity* (2022) z Velké Británie. Úbytek hmyzu je pak možné pozorovat jak v jeho druhové základně, ve smyslu snižujícího se počtu druhů jednotlivých hmyzích zástupců, tak i v základně objemové, ve smyslu počtu hmyzích jedinců napříč jednotlivými druhy.

Problém úbytku hmyzu se pak dotýká i Německa, kde lze jeho pokles pozorovat již několik desítek let. Ve spolkové republice tento trend zaznamenávají celostátní červené seznamy ohrožených druhů živočichů vydávané Spolkovým úřadem pro ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*, zkráceně *BfN*). Ty evidují nepříznivý stav u více než 3 000 druhů hmyzu,¹ přičemž celkem 42 % z nich je považováno za ohrožené, extrémně vzácné nebo již vyhynulé.² Problematický stav hmyzu akcentují rovněž německé vědecké studie. Na recesi druhové základny upozorňují například *Systematische, revidierte und kommentierte Checkliste der Schmetterlinge Bayerns (Insecta: Lepidoptera)* (2016)³, *Butterfly community shifts over two centuries* (2016)⁴ nebo *Arthropod decline in grasslands and forests*

¹ Insektenrückgang. Dostupné z: <https://www.bfn.de/insektenrueckgang>.

² Fragen und Antworten zum Insektenschutz. Dostupné z: <https://www.bmu.de/insektenschutz/fragen-und-antworten-zum-insektenschutz/>.

³ HASLBERGER, Alfred a Andreas H. SEGERER. *Systematische, revidierte und kommentierte Checkliste der Schmetterlinge Bayerns (Insecta: Lepidoptera)*.

⁴ HABEL, Jan Christian, Andreas SEGERER, Werner ULRICH, Olena TORCHYK, Wolfgang W. WEISSER a Thomas SCHMITT. *Butterfly community shifts over two centuries*.

is associated with landscape-level drivers (2019)⁵, v případě problematiky úbytku hmyzu ve smyslu celkové biomasy je akcentována zejména tzv. Krefeldská studie, tj. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas (2017)⁶.

Co je však důvodem, že hmyzu na planetě Zemi ubývá? Označit pouze jedinou samostatně stojící příčinu nelze. Naopak většina vědeckých studií se shoduje na tom, že tento nepříznivý stav způsobuje kumulace několika zcela různorodých příčin zároveň. Německé studie jako největší hrozby pro hmyz označují ztrátu jejich přirozených stanovišť, ztrátu strukturální diverzity krajiny, nevhodně nastavenou ochranu zvláště chráněných území, používání pesticidů, eutrofizaci, znečištění půdy či světelné znečištění.⁷ K obdobným závěrům dochází i některé studie mezinárodní. Východiskem z nepříznivé situace se proto jeví právě apel na zachování, případně obnovu, pro hmyz přirozených prostředí a omezení lidských zásahů v nich.

Hmyz je nutné chránit, především proto, že má v ekosystému zcela zásadní postavení. Právě tyto tvorové totiž poskytují elementární ekosystémové služby jako je opylování rostlin, rozklad organické hmoty, regulaci škodlivých organismů, čištění vodních ploch a podobně.⁸ Dalším důležitým aspektem je skutečnost, že hmyz mnoha živočichům, včetně lidí, zajišťuje potravu, a to tak, že je buď přímo konzumován (zejména ptáky, drobnými savci, plazy, obojživelníky či rybami), nebo se významně podílí na produkci jiné potravy právě třeba opylováním rostlin. Současně je třeba si uvědomit, že zástupci hmyzí říše tvoří na naší planetě asi 65 % ze všech druhů organismů,⁹ v Německu pak dokonce 70 %.¹⁰ Z výše uvedeného, tedy ze zřejmé nezastupitelnosti hmyzu v rámci ekosystému a zároveň z dokladů jeho rapidního úbytku, je nepochybné, že je třeba se této problematice soustavně věnovat, a to nejen po stránce přírodovědné, ale zejména je třeba zkoumat možnosti a meze právní regulace, které by ke zpomalení či zastavení úbytku hmyzu přispěly.

⁵ SEIBOLD, Sebastian, Martin M. GOSSNER, Nadja K. SIMONS, et al. Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers.

⁶ HALLMANN, Caspar A., Martin SORG, Eelke JONGEJANS, et al. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas.

⁷ Fragen und Antworten zum Insekteschutz. Dostupné z: <https://www.bmu.de/insekteschutz/fragen-und-antworten-zum-insekteschutz>.

⁸ Fragen und Antworten zum Insekteschutz. Dostupné z: <https://www.bmu.de/insekteschutz/fragen-und-antworten-zum-insekteschutz>.

⁹ HASSLET, John R. European Strategy for the conservation of invertebrates [online].

¹⁰ Fragen und Antworten zum Insekteschutz. Dostupné z: <https://www.bmu.de/insekteschutz/fragen-und-antworten-zum-insekteschutz/>.

2. Příprava a přijetí zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu

Úbytek hmyzu byl v Německu akcentován v září 2019, kdy byl Spolkovou vládou (*Bundesregierung*) přijat Akční program na ochranu hmyzu.¹¹ Tento program je rozdělený na celkem devět tematických okruhů obsahujících řadu různorodých opatření, které mohou mít vliv na zastavení, případně alespoň zpomalení, nastalého úbytku hmyzu, a to na podporu zachování hmyzích stanovišť a strukturální rozmanitosti zemědělské krajiny, obnovu a zlepšení kvality hmyzích stanovišť mimo zemědělskou krajinu, zlepšení podmínek pro život hmyzu v chráněných oblastech, omezení používání přípravků na ochranu rostlin a biocidních přípravků negativně působících na zástupce hmyzí říše, zamezení kontaminace půd a vod znečišťujícími látkami, snížení světelného znečištění, podporu rozvoje výzkumu v oblasti úbytku hmyzu, zajišťování financování ochrany hmyzu a zapojení veřejnosti do ochrany hmyzu.¹²

Akční program přináší v rámci uvedených oblastí celkem 46 opatření, které mohou k zachování hmyzu přispět. Téměř polovina z nich cílí na zvýšení povědomí o této problematice a podporu rozvoje výzkumu (např. *vytvoření celostátního systému na monitorování hmyzu*,¹³ *vytvoření iniciativy na rozšíření taxonomických znalostí o hmyzu*¹⁴), čtvrtina opatření jsou svou povahou opatření finanční (např. *zohledňování ochrany hmyzu v žádostech o finanční prostředky z programů EU LIFE a Horizont*,¹⁵ *vyvíjení politického tlaku spolkové vlády na EU za účelem zlepšení financování ochrany přírody a zohlednění financování ochrany přírody podle potřeb v příslušných sektorových politikách včetně společné zemědělské politiky EU (SZP)*¹⁶), zbývající pětinu tvoří opatření legislativní a ostatní (např. *vytvoření zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu, novelizace zákona o vodních zdrojích stanovující nová pravidla pro úpravy břehových pásů, podporu renaturaci vodních ploch*¹⁷).¹⁸

Za nejvýznamnější opatření Akční program označuje opatření legislativní, neboť si je vědom, že právě prostřednictvím právních nástrojů bude zajištění ochrany hmyzu nejefektivnější. Právě proto za prioritní opatření označuje přijetí zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu souběžně s novelizacemi jiných právních

¹¹ *Aktionsprogramm Insektenschutz: Gemeinsam wirksam gegen das Insektensterben* [online]. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20200722090257/https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschuere/aktionsprogramm_insektenschutz_kabinettversion_bf.pdf.

¹² *Ibidem*. Str. 20.

¹³ *Ibidem*. Str. 47.

¹⁴ *Ibidem*. Str. 48.

¹⁵ *Ibidem*. Str. 51.

¹⁶ *Ibidem*. Str. 50.

¹⁷ *Ibidem*. Str. 27.

¹⁸ SCHOOF, Nicolas, Luick RAINER a Peach NIKO. Respekt für das Insekt? Analyse des Aktionsprogramms Insektenschutz der deutschen Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung transformativer Zugänge.

předpisů, které mohou zvrátit nepříznivý stav hmyzu. Vedle zmíněného jsou mezi prioritní opatření dále řazeny zvýšení pravidelné finanční dotace na podporu ochrany hmyzu a rozšíření výzkumu v této oblasti o 100 milionů eur ročně, ochrana a obnova biotopů hmyzu ve všech krajinných i městských oblastech, zejména pak v tzv. ekotonech, stanovení jasných pravidel pro ekologické používání pesticidů s důrazem na omezování emisí pesticidů a dalších znečišťujících látek do hmyzích biotopů, omezování vlivu světelných emisí na hmyz a propagace a podpora ochrany hmyzu ve všech odvětvích lidského konání.¹⁹

Co se však zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu týče, proces jeho přípravy a následného přijímání vyvolal v Německu četné diskuse mezi ochránci přírody, zemědělci i dalšími odborníky, díky čemuž návrh zákona získal četné příznivce, ale i odpůrce. Mezi příznivce patřily například tehdejší spolková ministryně životního prostředí, ochrany přírody, jaderné bezpečnosti a ochrany spotřebitele (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*) Svenja Schulze a ministryně zemědělství a výživy (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*) Julia Klöcknerová, které navržené řešení považovaly za dobrý kompromis ve smyslu, že „zemědělství je na udržení neporušené přírody závislé, a proto i hmyz potřebuje udržitelné zemědělství. Tento zákon docílí obojího, tedy že na jedné straně bude zajištěna ochrana hmyzu a na straně druhé umožní udržovat rostliny zdravé.“²⁰ Mezi zastánce, ačkoli s výhradami, patřila také Německá federace pro životní prostředí a ochranu přírody (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, zkráceně *BUND*), jedna z největších nevládních ekologických organizací, která je v rámci federálního zákona o ochraně přírody uznána jako sdružení na ochranu životního prostředí a přírody.²¹ Její předseda Olaf Bandt k problematice dodal, že „každý ušetřený kilogram pesticidů, každý kilometr čtvereční půdy bez pesticidů a každý ušetřený zdroj světla jsou pozitivní pro hmyz a přírodu. Konečně ukončení používání glyfosátu v zemědělství je proto také krok správným směrem. Plán odměňovat zemědělce za ochranu hmyzu v určitých chráněných oblastech však musí vést k trvalému zákazu používání pesticidů do roku 2024.“²² S tímto názorem se ztotožnila i ekologická organizace *Greenpeace*.²³

¹⁹ *Aktionsprogramm Insektenschutz: Gemeinsam wirksam gegen das Insektensterben* [online]. S. 6–7. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20200722090257/https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschuere/aktionsprogramm_insektenschutz_kabinetversion_bf.pdf.

²⁰ Bundesregierung billigt Insektenschutz-Gesetz und Glyphosat-Verbot. Dostupné z: <https://www.dw.com/de/bundesregierung-billigt-insektenschutz-gesetz-und-glyphosat-verbot/a-56525242>.

²¹ BUND. Friends of the Earth Germany. Dostupné z: <https://www.bund.net/>.

²² Bundesregierung billigt Insektenschutz-Gesetz und Glyphosat-Verbot. Dostupné z: <https://www.dw.com/de/bundesregierung-billigt-insektenschutz-gesetz-und-glyphosat-verbot/a-56525242>.

²³ Bundesregierung billigt Insektenschutz-Gesetz und Glyphosat-Verbot. Dostupné z: <https://www.dw.com/de/bundesregierung-billigt-insektenschutz-gesetz-und-glyphosat-verbot/a-56525242>.

Přijetí zákona však na druhou stranu provázely také mnohé protesty zemědělců,²⁴ které docílily přijetí mnohých kompromisních řešení (podrobněji níže).²⁵ Předseda Německého svazu zemědělců (*Deutschen Bauernverbandes*), Joachim Rukwied, zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu značně kritizoval. „Dnes přijatý zákon je krátkozraký a představuje strategickou chybu v politice ochrany přírody. Tento den je špatným signálem pro spolupráci mezi zemědělstvím a ochranou přírody. [...] Spolupráce mezi ochranou přírody a zemědělstvím, je jediným účinným způsobem. Požadavky a zákazy nepomáhají. [...] Tento legislativní balíček ohrožuje živobytí mnoha zemědělských rodin. Především však ničí důvěru těch zemědělských rodin, které hospodaří v chráněných oblastech a dobrovolně se podílejí na ochraně přírody. Nemluvíme jen o zničeném kapitálu a ztrátě pracovních míst, ale také o konci staletí části naší kultury.“²⁶ Ke kritice zákona se přidaly i některé organizace na ochranu životního prostředí. Nestátní nezisková organizace Německý svaz ochránců přírody (*Naturschutzbund Deutschland*) ku příkladu tento zákon označila za bezzubého papírového tygra: „přestože je balíček na ochranu hmyzu prvním krokem správným směrem, trend úbytku hmyzu zatím nezvrátí. [...] Celkově je opatření v balíčku na ochranu hmyzu stále příliš málo. Nadcházející spolková vláda by měla brát úbytek hmyzu vážně jako jednu z velkých výzev naší doby a měla by provést výrazná zlepšení“.²⁷ Stejného názoru byl i Výbor pro zemědělství a životní prostředí zemské sněmovny (*Agrar und Umweltausschuss der Länderkammer*), který tvrdí, že „návrh ministerstva životního prostředí nejde dostatečně daleko.“²⁸ Někteří byli dokonce toho názoru, že je na záchranu hmyzu již pozdě. Prezidentka Spolkové agentury pro ochranu přírody (*Bundesamts für Naturschutz*) Beate Jessel ku příkladu uvedla, že: „je třeba se obávat, že jsme na mnoha místech zemědělské krajiny dosáhli bodu zlomu, kdy dochází k vývoji, který již nelze zvrátit.“²⁹

V kontrastu s výše zmíněným lze však tvrdit, že vzhledem k tomu, že jsou poznatky prokazující rapidní úbytek hmyzu v Německu (zejm. zmíněná Krefeldská studie z roku 2017) poměrně nedávné, je možné přijetí zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu již v roce 2021 považovat za relativně promptní, především vezme-li se v úvahu skutečnost, že jeho přijetí předcházelo v roce 2019 vytvoření rámcového

²⁴ Why Farmers In Germany Are Against A New Law?. Dostupné z: <https://planet.outlookindia.com/news/why-farmers-in-germany-are-against-a-new-law--news-414576>.

²⁵ Bundesregierung billigt Insektenschutz-Gesetz und Glyphosat-Verbot. Dostupné z: <https://www.dw.com/de/bundesregierung-billigt-insektenschutz-gesetz-und-glyphosat-verbot/a-56525242>.

²⁶ Insektenschutzpaket geht den falschen Weg. Dostupné z: <https://www.bauernverband.de/topartikel/insektenschutzpaket-geht-den-falschen-weg>; Německo má přijmout zákon o ochraně hmyzu a zákazu glyfosátu. Dostupné z: <http://casopisargument.cz/?p=34281>.

²⁷ Langes Ringen um Schutzmaßnahmen: NABU-Einschätzung zum Insektenschutzgesetz. Dostupné z: <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/insekten-und-spinnen/insektensterben/26943.html>.

²⁸ KRUMENACKER, Thomas. Wie viel Gift darf's denn sein?.

²⁹ KRUMENACKER, Thomas. Wie viel Gift darf's denn sein?.

Akcčního programu na ochranu hmyzu, kde se vytvoření tohoto zákona, jakožto klíčového opatření, předpokládalo. Oproti jiným evropským státům tak Německo patří mezi jedny z prvních zemí, které této problematice aktivně věnují pozornost, a to nejen prostřednictvím přijímání často nezávazných a právně nevymahatelných koncepčních nástrojů, ale i vytvořením reálného legislativního řešení. Zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu byl v konečném znění přijat Německým spolkovým sněmem (*Deutscher Bundestag*) dne 18. 8. 2021 (dále možno jen „zákon o ochraně hmyzu“).³⁰ Jeho přijetím došlo k novele zákona o ochraně přírody a krajiny,³¹ zákona o vyrovnávacích platbách³² a zákona o ochraně rostlin.³³

Z výše uvedeného je patrné, že proces přípravy i konečné znění zákona o ochraně hmyzu byly do jisté míry ovlivněny rozdílnými zájmy několika subjektů. Na jednu stranu bylo třeba vyhovět zájmům ekologických skupin jakožto ochránců životního prostředí, na druhou stranu však bylo nutné brát ohled i na zemědělce a jejich hospodářské potřeby. Definitivní znění zákona tak lze označit za kompromis mezi názory těchto dotčených subjektů, které ačkoli v současnosti konečnou podobu právního předpisu akceptují, činí tak pouze s vědomím, že do budoucna bude třeba provést v rámci právní úpravy dodatečné dílčí změny.

3. Zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu

Co se týče charakteristiky, systematiky a obsahu zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu v jeho definitivním znění, je tento zákon samostatným právním předpisem, kterým se mění a doplňuje právní úprava tří jiných právních předpisů, a to, jak již bylo výše zmíněno, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o vyrovnávacích platbách a zákona o ochraně rostlin. S ohledem na jeho charakter bychom tak v České republice tento nový předpis neoznačovali za samostatně stojící zákon, jak je v Německu prezentováno, jakožto spíše za singulárně motivovanou souhrnnou novelizaci, tedy novelizaci více existujících předpisů s jednotným cílem chránit hmyz před hlavními příčinami jeho úbytku.

Z hlediska systematického členění zákon neobsahuje žádnou preambuli vysvětlující či reflektující důvody svého přijetí, přestože by to možná vzhledem k okolnostem jeho přijetí bylo vhodné. Systematicky je striktně rozdělen na tři články jednotlivě se zaměřující na novelizaci výše zmíněných existujících předpisů. Za stěžejní lze považovat článek 1 (*Změna zákona o ochraně přírody a krajiny*) čítající celkem 15 novelizačních bodů. Následující články 2 (*Změna zákona o vyrovnávacích platbách*) a 3 (*Změna zákona o ochraně rostlin*) pak ve srovná-

³⁰ Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

³¹ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

³² Ausgleichsleistungsgesetz, BGBl. I S. 1665, ze dne 13. 7. 2004.

³³ Pflanzenschutzgesetzes, BGBl. I S. 148, ze dne 6. 2. 2012.

ní s článkem prvním přinášejí pouhé dílčí novely stávající právní úpravy v délce nepřesahující jeden odstavce. Obsahově se zákon zaměřuje na vybrané příčiny ohrožující hmyz, tedy na ztrátu přirozených stanovišť, nevhodné uspořádání krajiny, používání pesticidů a světelné znečištění, přičemž znění zákona umožňuje ve vybraných oblastech přijmout nařízení ke stanovení podrobnějších požadavků k provedení opatření. Účinnost zákona ze dne 18. 8. 2021 je pak stanovena posledním čtvrtým článkem na 1. 3. 2022 s výjimkou vybraných ustanovení čl. 1, a celého čl. 2 a 3, u kterých se tak stalo již 1. 9. 2021.

Přestože je cílem tohoto článku provést analýzu zákona o ochraně hmyzu, do tzv. balíčku na ochranu hmyzu je často rovněž řazeno i páte nařízení, kterým se mění nařízení o používání přípravků na ochranu rostlin ze dne 7. 9. 2021 (dále možno jen „nařízení páte“),³⁴ jehož cílem je zvýšit ochranu hmyzu prostřednictvím změny právní úpravy v oblasti používání přípravků na ochranu rostlin. V této souvislosti bude i tomuto nařízení věnována pozornost. Následně budou představeny jednotlivé dílčí změny u každého z právních předpisů, tak jak je to v zákoně o ochraně hmyzu systematicky uvedeno.

Přijetí balíčku na ochranu hmyzu, v podobě zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu a páteho nařízení, lze tak hodnotit jako krok správným směrem, neboť právě ochrana hmyzu prostřednictvím legislativních nástrojů bývá neúčinnější. Nařízení, pak oproti zákonu, reguluje pouze jednu z příčin ohrožujících hmyz, a to používání přípravků na ochranu rostlin, kdy vyčlenění těchto pravidel mimo zákon může být přičítáno stanovení detailnějších pravidel a vytvoření většího množství příloh, než bývá v případě zákonů obvyklé, případně možnosti rychlejší změny právní regulace.

3.1 Začlenění ochrany hmyzu do primárních cílů zákona o ochraně přírody a krajiny

Přijetím zákona o ochraně hmyzu došlo k rozšíření primárních cílů zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu začlenění ochrany hmyzu do primárních cílů tohoto zákona. Obecná zásada zákona o ochraně přírody a krajiny zní, že přírodu a krajinu je nutné chránit nejen kvůli jejich vlastním hodnotám, ale i ve smyslu zdrojů života a zdraví člověka, a to i ve vztahu k budoucím generacím. Dlouhodobě tak má být zajišťována ochrana (a) biologické rozmanitosti, (b) účinnosti a funkčnosti ekosystému včetně regenerační schopnosti a trvale udržitelného využívání přírodních zdrojů a (c) rozmanitosti, charakteru a krásy, jakož i rekreační hodnoty přírody a krajiny. Ochrana zahrnuje také péči, rozvoj a případně

³⁴ Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, BGBl. I S. 4111, ze dne 2. 9. 2021.

obnovu přírody a krajiny.³⁵ Každý z jednotlivých dílčích cílů je v úvodních ustanoveních tohoto zákona dále rozpracován, a to včetně způsobu, jak jej dosáhnout.

Ve vztahu k ochraně hmyzu by se od zákonodárců očekávalo, že změna právní úpravy nastane právě u prvně uvedeného dílčího cíle, tedy ochrany biologické rozmanitosti. Zákonodárci však naznali, že vytyčený cíl zaměřující se na obecnou a zvláštní ochranu populací volně žijících živočichů (včetně ochrany jejich přirozeného prostředí) je pro živočichy obecně, včetně zástupců hmyzí říše, dostačující už v úpravě existující.³⁶ Novelizace se tak projevila u zbylých dvou výše uvedených dílčích cílů.

Pro trvale účinný a funkční ekosystém je důležité zajistit ochranu půdy, mořských a vnitrozemských vod, ovzduší a klimatu, volně žijících živočichů a rostlin, včetně jejich přirozeného místa výskytu, nevyjímaje ochranu jejich rolí a funkcí, které v ekosystému zastávají a plní.³⁷ Zákon o ochraně hmyzu zmíněné ustanovení, respektive zmíněné funkce, rozšiřuje a upřesňuje, na které konkrétní funkce je třeba klást důraz, a to schopnost přeměny materiálu a opylovací služby, neboť právě tyto funkce zajišťované převážně hmyzími zástupci jsou pro existenci ekosystému zcela zásadní.³⁸ Další změna v právní úpravě se pak dotýká posledního z dílčích cílů, tj. dlouhodobé ochrany rozmanitosti, charakteru, krásy a rekreační hodnoty přírody a krajiny. Tento cíl dříve směřoval především k ochraně krajiny jako takové,³⁹ bez ohledu na skutečnost, že představuje domov mnohým volně žijícím živočichům. Právě zákon o ochraně hmyzu doplňuje stávající úpravu o potřeby ochrany a současné rozvoje výskytu živočichů v krajině včetně jejich biotopů s důrazem na jejich význam pro přírodu a krajinu jako takovou.⁴⁰

Přijetím zákona o ochraně hmyzu rovněž došlo k úpravě jednoho z cílů zákona o ochraně přírody a krajiny, a to ochrany volného prostranství v zastavěném území, které je v celku i jeho součástech třeba zachovávat, obnovovat, případně vytvářet. Již předchozí právní úprava obsahovala demonstrativní výčet relevantních součástí volného prostranství, na jejichž údržbu a ochranu byl tímto kladen zvýšený důraz, ku příkladu zelené koridory, parky, zahrádkářské kolonie, travnaté plochy či okraje lesa.⁴¹ Zákon o ochraně hmyzu tento výčet rozšiřuje, čímž na roveň ke zmíněným přidává další prvky, které mohou být nápomocné k zajištění

³⁵ § 1 odst. 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

³⁶ § 1 odst. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

³⁷ § 1 odst. 3 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

³⁸ Čl. 1 bod 2 A Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

³⁹ § 1 odst. 4 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

⁴⁰ Čl. 1 bod 2 B Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁴¹ § 1 odst. 6 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ze dne 29. 7. 2009, BGBl. I s. 2542.

větší ochrany hmyzích zástupců, ku příkladu lokality vhodné pro jejich přirozený vývoj nebo okraje pozemních komunikací.⁴²

Zákon o ochraně hmyzu považuje za nezbytné již v úvodu zákona o ochraně přírody a krajiny doplnit, že je třeba klást důraz na motivaci (potenciálně dotčených) subjektů k šetrnému způsobu hospodaření v zemědělské, ale i volné krajině. Nejedná se však o samostatný cíl, jako v případě výše uvedeného textu, jako spíše o zásadu k naplňování cílů uvedených. Jde o ustanovení preventivního charakteru, kterým je při dosahování cílů ochrany přírody a krajiny podporována spolupráce soukromých osob, podniků a veřejných institucí.⁴³ Pokud totiž dojde ke zlepšení stavu biotopů a druhů v souvislosti s plněním dobrovolných opatření, k tomuto jednání bude přihlíženo při vydávání rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny či jiných obdobně zaměřených předpisů.⁴⁴ Motivací k takovému chování pak může být též poskytnutí kompenzačních plateb či jiných zvýhodnění.⁴⁵

3.2 Opatření na ochranu hmyzu v politice krajinného plánování

Prostřednictvím zákona o ochraně hmyzu došlo také k dílčím změnám právní úpravy týkající se krajinného plánování, čímž došlo k posílení ochrany zástupců hmyzí říše jakožto představitelů volně žijících živočichů. Před uvedením těchto změn je však nutné vymezit problematiku krajinného plánování tak, jak jej zákon o ochraně přírody a krajiny stanovuje: „*úkolom krajinného plánování [...] stanovit cíle ochrany přírody a krajiny pro příslušné plánovací území a uvést požadavky a opatření k realizaci těchto cílů i pro územní a správní řízení, jejichž rozhodnutí mohou mít vliv na přírodu a krajinu v plánovacím území.*“⁴⁶ Plánovací nástroje musí dle zmíněného zákona obsahovat informace o aktuálním a současně o očekávaném stavu přírody a krajiny, musí stanovovat cíle, požadavky a opatření k provádění těchto cílů ochrany přírody a krajiny, které musí být v každém plánovacím nástroji náležitě odůvodněny a detailně konkretizovány.⁴⁷ Přijetím zákona o ochraně hmyzu došlo k doplnění demonstrativního výčtu cílů (např. vytvořit a chránit soustavu NATURA 2000), které je třeba prostřednictvím krajinného plánování naplňovat. Konkrétně je nyní prostřednictvím plánovacích nástrojů ku příkladu nutné rovněž chránit a podporovat biologickou rozmanitost, včetně její-

⁴² Čl. 1 bod 2 D Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁴³ Čl. 1 bod 3 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁴⁴ § 2 odst. 7, 8 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege BGBl. I s. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

⁴⁵ § 3 Ausgleichsleistungsgesetz, BGBl. I S. 1665, ze dne 13. 7. 2004.

⁴⁶ § 9 odst. 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I s. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

⁴⁷ § 9 odst. 2, 3 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I s. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

ho významu pro poznávání přírody.⁴⁸ Ostatní demonstrativně uvedené cíle především směřují k ochraně krajiny jako takové, i když již v minulosti byl kladen důraz na ochranu biotopů jakožto stanovišť volně žijících živočichů a rostlin.

Zákon o ochraně přírody a krajiny rozlišuje několik plánovacích nástrojů – krajinné programy (*Landschaftsprogramme*), rámcové krajinné plány (*Landschaftsrahmenpläne*), krajinné plány (*Landschaftspläne*) a plány zeleně (*Grünordnungspläne*). V případě prvních tří ukládá zákon o ochraně hmyzu povinnost tyto nástroje v pravidelných intervalech přezkoumávat, především s ohledem na aktuální stav krajiny, nové vědecké poznatky a podobně, přičemž k přezkumu má docházet minimálně jednou za deset let a má být zjišťováno, zda a případně v jakém rozsahu je třeba plánovací nástroje aktualizovat. Současně v případě plánů zeleně dochází ke specifikaci účelů, ke kterým tyto plány mohou směřovat jako např. k zachování, údržbě a rozvoji zelené infrastruktury v zastavěných oblastech. Přijetí zákona o ochraně hmyzu tak nepřináší zcela nová opatření či nové plánovací nástroje, spíše upozorňuje a akcentuje problém nutnosti přezkoumávání přijatých plánovacích nástrojů, s důrazem na to, že tyto nástroje mají rovněž sloužit k zachování biologické rozmanitosti, přičemž za vhodný nástroj pro zachování hmyzu, především pak v zastavěném území, označuje tzv. plány zeleně.

3.3 Opatření na ochranu hmyzu před nepříznivými účinky pesticidů

Za jednu z hlavních příčin mající vliv na úbytek hmyzu je označováno intenzivní zemědělství. Tento způsob hospodaření na zemědělské půdě spočívá ve spojování polí do velkých lánů, na kterých se pěstují monokultury. Pěstované plodiny jsou pak ošetřovány takovými přípravky na jejich ochranu, které mohou být nesprávným uchováváním, nesprávným způsobem aplikace, případně účinnou látkou, kterou obsahují, toxické, a tedy nebezpečné, pro volně žijící živočichy včetně zástupců hmyzí říše, případně mohou mít nežádoucí účinky na prostředí, ve kterém se tyto živočichové nacházejí. V souvislosti s intenzivním zemědělstvím, je často akcentován pojem pesticidy, který, dle platné evropské směrnice,⁴⁹ současně zahrnuje kategorii biocidních přípravků a přípravků na ochranu rostlin. Ačkoli jsou tyto dvě kategorie dosti podobné, v mnohých případech dokonce obsahují stejné účinné látky, liší se v možnostech svého užití. Zatímco biocidní přípravky⁵⁰ jsou určeny pro použití v komunální sféře, přičemž nemohou být používány v zemědělství k ochraně rostlin nebo rostlinných produktů, v případě přípravků

⁴⁸ Čl. 1 bod 4 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁴⁹ Čl. 3 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů.

⁵⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES ze dne 16. února 1998, o uvádění biocidních přípravků na trh.

na ochranu rostlin je tomu právě naopak.⁵¹ Prokop k tomuto uvádí následující příklad: „Zemědělský podnik má sklad, který je využíván výhradně ke skladování zemědělských produktů (obilí, brambory apod.). K ochraně skladovaných produktů během skladování samotného nebo po vyskladnění mohou být používány pouze přípravky na ochranu rostlin. Pokud bude stejný sklad využíván k uskladnění krmiv nebo hnojiv, nemohou být již použity přípravky na ochranu rostlin, ale pouze biocidní přípravky.“⁵²

Zákon o ochraně hmyzu se nevyhnutelně věnuje i této problematice, ovšem pouze první ze zmíněných kategorií, a to cestou novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny. Kdežto materie přípravků na ochranu rostlin, dalo by se říci hmyz více ohrožující, je ponechána úpravě páteho nařízení, které je součástí legislativního balíčku přijatého v souvislosti se zjištěním rapidního úbytku hmyzu v Německu a bylo vydáno v témže roce.⁵³

Zákon o ochraně hmyzu zavádí do zákona o ochraně přírody a krajiny nové ustanovení⁵⁴ upravující podmínky používání **biocidních přípravků**. Zaměřuje se na podmínky jejich aplikace ve venkovních prostorech vybraných zvláště chráněných území, neboť právě tato území jsou z ekologického hlediska zvláště zranitelná. Konkrétně se pak jedná o přírodní rezervace (*Naturschutzgebieten*), národní parky (*Nationalparken*), národní přírodní památky (*Nationalen Naturmonumenten*), jádrové oblasti a nárazníkové zóny v biosférických rezervacích (*Kern- und Pflagezonen von Biosphärenreservaten*), přírodní památky (*Naturdenkmälern*) a zákonem chráněné biotopy (*gesetzlich geschützten Biotopen*).⁵⁵ V těchto oblastech se zákonem zakazuje použití biocidních přípravků typu 8,⁵⁶ a to postřikem, a současně se zakazuje plošná aplikace biocidních přípravků typu 18⁵⁷, oba typy přípravků jsou specifikovány v příloze V nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Z tohoto plošného zákazu lze na základě žádosti udělit za splnění zákonem daných předpokladů výjimku.

⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS.

⁵² PROKOP, Martin. Přípravky na ochranu rostlin.

⁵³ Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung. BGBl. I S. 4111, ze dne 2. 9. 2021.

⁵⁴ Čl. 1 bod 11 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁵⁵ § 30a odst. 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege BGBl. I S. 2542, ze dne 29. 7. 2009.

⁵⁶ Příloha V, hlavní skupina 3 – regulace živočišných škůdců, typ přípravku 8 – konzervační přípravky pro dřevo, přípravky používané pro konzervaci dřeva včetně řeziva nebo dřevěných výrobků před působením dřevokazných nebo dřevo znetvořujících organismů včetně hmyzu.

⁵⁷ Příloha V, hlavní skupina 3 – regulace živočišných škůdců, typ přípravku 18 – insekticidy, akaricidy a přípravky k regulaci jiných členovců, tj. přípravky používané k regulaci členovců, tj. hmyzu, pavouků a koryšů, jiným způsobem než jejich odpuzováním či vaběním.

V souvislosti s používáním pesticidů je vedle předmětného zákona vhodné zmínit ještě Nařízení o používání přípravků na ochranu rostlin.⁵⁸ To stanovuje, které látky nesmí **přípravky na ochranu rostlin** obsahovat vůbec, tj. stanovuje jejich úplný zákaz použití (látky uvedené v příloze č. 1),⁵⁹ u kterých látek platí omezený zákaz použití (látky uvedené v příloze č. 2)⁶⁰ a u kterých platí omezené používání (látky uvedené v příloze č. 3 oddílu A a B).⁶¹ Pátým nařízením došlo k zásadním změnám tohoto nařízení, především pak v podmínkách užití látek uvedených v příloze č. 3, nejvíce pak v případě herbicidů a insekticidů. V souvislosti se zachováním ochrany hmyzu pak byla největší pozornost věnována jednomu z kontroverzních zástupců herbicidů – glyfosátu. „*Použití širokospektrých herbicidů, jako je glyfosát, hmyz přímo nezabíjí. Negativní účinky těchto látek zabíjejících rostliny na biologickou rozmanitost jsou založeny zejména na takzvaných nepřímých účincích, tedy narušení potravních sítí: Všude tam, kde jsou glyfosátem nebo srovnatelnými látkami hubeny všechny volně žijící rostliny a plevele na polích, ale také tam, kde jsou tyto látky použity při ošetřování ovoce nebo pěstování vína, dochází ke ztrátě důležitých zdrojů potravy a stanovišť pro hmyz.*“⁶² Páté nařízení tak na základě dosavadně zjištěných vědeckých poznatků stanovuje zpřísnující podmínky, tzv. zvláštní podmínky použití, přípravků na ochranu rostlin obsahujících látku uvedenou v příloze č. 3 oddílu A číslo 4 (tj. glyfosát) a 5 (tj. glyfosát trimesium).⁶³ „*Použití je přípustné pouze tehdy, pokud podle okolností konkrétního případu nelze provést preventivní opatření, jako je volba vhodného střídání plodin, vhodná doba setí nebo mechanická opatření v porostu nebo vytvoření pluhové brázdy, a jiná technická opatření nejsou vhodná nebo přiměřená. Aplikační dávka, četnost aplikace a ošetřované plochy musí být omezeny na nezbytně nutnou míru.*“⁶⁴ Současně jsou stanovena pravidla aplikace pro ošetření před setím, aplikace je přípustná pouze pro vybrané druhy plevelů, a rovněž jsou upravena pravidla v případě plošné aplikace na travní porosty, kdy aplikace je rovněž přípustná pouze na plevely a vybrané druhy plochy jako ty ohrožené erozí.⁶⁵ Rovněž dochází k úpravě přílohy č. 3 oddílu A, č. 4 a 5, kdy příloha je doplněna o místa, kde nesmí být oba typy glyfosátů používány (např. soukromé pozemky jako jsou zahrady či

⁵⁸ Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁵⁹ § 1 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶⁰ § 2 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶¹ § 3 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶² Fragen und Antworten zum Insektenschutz. Dostupné z: <https://www.bmvv.de/insektenschutz/fragen-und-antworten-zum-insektenschutz/>.

⁶³ § 3b Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶⁴ § 3b odst. 3 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶⁵ § 3b odst. 3, 4 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

pozemky u domu, veřejná prostranství jako dětská hřiště, sportoviště či parky).⁶⁶ Vzhledem k nebezpečnosti glyfosátů pro hmyz jsou pak tyto látky od 1. 4. 2024 zařazeny mezi látky, které není možné aplikovat vůbec (tj. do přílohy č. 1) a jejich použití je tedy tímto od uvedeného data zcela zakázáno.⁶⁷ Jedná se o nejbližší možný termín v souladu s evropskými požadavky, kdy bylo možné tyto látky zcela zakázat.⁶⁸

V minulosti se často stávalo, že v okamžiku, kdy byla nějaká látka z důvodu nebezpečnosti významně omezena, či zakázána, byla nahrazena látkou jinou, nicméně svým způsobem obdobnou se stejným stupněm nebezpečnosti. Zákonodárci tento postup při přípravě pátého nařízení reflektovali a na základě původního návrhu měly být omezeny i zmíněné alternativní nebezpečné látky na celém území Německa, k čemuž však ve výsledku nedošlo. Finální znění je tak kompromisem mezi postoji vlády a zemědělci, kdy omezení alternativních nebezpečných látek nepostihuje území spolkové republiky jako celku, ale pouze ekologicky zranitelné oblasti.⁶⁹ Pátým nařízením tak dochází k úplnému zákazu přípravků na ochranu rostlin v oblastech významných pro ochranu přírody a současně také v oblastech významných pro Evropskou unii, které jsou obě vymezeny zákonem o ochraně přírody a krajiny. Termínem přípravy na ochranu rostlin jsou v tomto kontextu myšleny takové přípravky, které se skládají z látek nebo obsahují látky uvedené v příloze 2 a 3 nařízení o používání přípravků na ochranu rostlin. Alternativně jsou za takové považovány také přípravky určené k ničení nežádoucích rostlin (nebo jejich částí) a přípravky určené k ochraně rostlin před hmyzem nebo k hubení hmyzu, které byly současně označeny za nebezpečné pro včely nebo opylovače obecně.⁷⁰

Výše uvedený zákaz však neplatí v případě, jsou-li tyto oblasti využívány pro zahradnictví, ovocnářství, vinařství, pěstování chmele nebo jiných speciálních plodin. Ze zákazu je možné navíc za podmínek splněných nařízením udělit i další výjimky.⁷¹ V oblastech významných pro Evropskou unii, na orné půdě, která není současně oblastí významnou pro ochranu přírody, by mělo dojít k hospodaření bez použití přípravků na ochranu rostlin výše specifikovaných, a to do 30. 6. 2024,

⁶⁶ Čl. 1 p Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung BGBl. S. 4111, ze dne 8. 9. 2021.

⁶⁷ § 9 Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel BGBl. I S. 1887, ze dne 10. 11. 1992.

⁶⁸ Insektenschutzpaket beschlossen: Weniger Pestizide und mehr Lebensraum für Insekten. Dostupné z: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/insektenschutzpaket-beschlossen-weniger-pestizide-und-mehr-lebensraum-fuer-insekten/>.

⁶⁹ KRUMENACKER, Thomas. Wie viel Gift darf's denn sein?.

⁷⁰ § 4 odst. 1 Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung BGBl. S. 4111, ze dne 8. 9. 2021.

⁷¹ § 4 odst. 2 Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung BGBl. S. 4111, ze dne 8. 9. 2021.

a to prostřednictvím dohod a opatření.⁷² Stejně tak dochází ke zpřísnění pravidel pro používání přípravků na ochranu rostlin v blízkosti vodních útvarů. Obecně je stanoveno, že k jejich aplikaci nesmí docházet ve vzdálenosti do 10 metrů od vodní plochy, ze stanoveného pravidla jsou však stanoveny četné výjimky.⁷³

Můžeme pozorovat, že ze stanovených zákazů použití biocidních přípravků a přípravků na ochranu rostlin, stanovuje zákon mnoho výjimek. V případě biocidních přípravků je získání výjimek podmíněno rozhodnutím příslušného správního orgánu. U přípravků na ochranu rostlin se však ve většině případů jedná o výjimky ze zákona, v ojedinělých případech (k odvrácení značných hospodářských škod, k ochraně před invazivními druhy apod.) je udělení výjimky podmíněno rozhodnutím orgánu. Je tedy otázkou, zda takto nastavená regulace bude dostatečně efektivní, především pak s ohledem na možnosti kontroly a případného sankcionování v případě, bude-li právní regulace porušena.

Skepticky se k právní úpravě aplikace pesticidů staví například Thomas Fartmann, profesor biodiverzity a krajinného ekologie na univerzitě v Osnabrücku: „Kompromis tak stanoví zákaz zemědělských chemikálií pouze na necelých pěti procentech zemědělské půdy v Německu. [...] Neočekává, že by zákon o ochraně hmyzu tento trend zásadně zvrátil. [...] To, o čem bylo rozhodnuto, se však týká jen relativně malých ploch, a proto nemůže přinést zásadní obrat. [...] Na tak malé ploše nemáme šanci vyprodukovat tolik hmyzu, aby to mělo vliv na celou krajinu.“⁷⁴ Dle Německého svazu ochránců přírody jsou pak značně zavádějící pravidla související se zákazem používání glyfosátu. Je vytvářen dojem, že: „přípravky na ochranu rostlin obsahující glyfosát budou od 1. ledna 2024 zakázány. I bez přijetí balíčku na ochranu hmyzu však platí, že počínaje rokem 2024 se tyto přípravky stejně nesmí používat, protože v prosinci 2022 končí platnost celoevropského povolení účinné látky glyfosát a platí jednoroční lhůta pro prodej. To, co se v souvislosti s balíčkem tají, je dodatečná formulace nařízení o používání přípravků na ochranu rostlin, která zajišťuje, že v případě prodloužení celoevropského schválení glyfosátu může být datum vyřazení odloženo. [...] Proto nelze hovořit o postupném vyřazování, ale národní zákaz závisí na výsledku schvalovacího procesu pro glyfosát na úrovni EU.“⁷⁵

U právní úpravy používání pesticidů je nejvíce pozorovatelný kompromis zájmů ekologických skupin a hospodářských potřeb zemědělců, kdy uvedená úprava je použitelná pouze na zanedbatelnou část zemědělsky obhospodařované plochy,

⁷² § 4 odst. 3 Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung BGBl. S. 4111, ze dne 8. 9. 2021.

⁷³ § 4a Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung BGBl. S. 4111, ze dne 8. 9. 2021.

⁷⁴ KRUMENACKER, Thomas. Wie viel Gift darf's denn sein?.

⁷⁵ Langes Ringen um Schutzmaßnahmen: NABU-Einschätzung zum Insektenschutzgesetz. Dostupné z: <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/insekten-und-spinnen/insektensterben/26943.html>.

její efektivnost současně snižují stanovené výjimky a zákaz používání obávaného glyfosátu není tak definitivní, jak by se mohlo na první pohled zdát. Takto nastavená právní úprava nemůže mít dostatečný vliv na zachování hmyzích zástupců ve volné krajině. Lze ocenit, že se zákon o ochraně hmyzu touto příčinou zabývá, ale právní úpravu je na základě výše zmíněného možné hodnotit spíše jako první legislativní pokus přechodného rázu, kdy časem bude muset být přistoupeno k její revizi.

3.4 Opatření na ochranu hmyzu před nepříznivými účinky světelného znečištění

Zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu přináší v oblasti světelného znečištění zcela novou právní úpravu, konkrétně pak v čl. 1 bodu 7 a 13, která je promítnuta v § 23 odst. 4 a § 41a zákona o ochraně přírody a krajiny. Světelné znečištění „znamená umělé světlo, které mění přirozené vzorce světla a tmy v ekosystémech. Zahrnuje přímé oslnění, chronicky zvýšené osvětlení a dočasné, neočekávané výkyvy osvětlení.“⁷⁶ Světelné znečištění tak lze chápat jako souhrnné označení všech negativních jevů, které s sebou umělé osvětlení přináší, a je stále významnějším celosvětovým problémem.⁷⁷

Za nárůst světelného znečištění může v poslední dekádě především rozmach LED technologie, která je levná, dostupná a má vyšší účinnost při převodu elektrické energie na světlo. Díky těmto vlastnostem je tato technologie v současné době nadužívána, a to bohužel i v prostorách, kde je to vzhledem ke spektrální prostorové charakteristice moderních LED svítidel pro zdraví lidí a zvířat nevhodné či nežádoucí.⁷⁸ Z umělých svítidel jsou však pro hmyz nebezpečná také svítidla rtuťová, sodíková či sodíko-xenonová.⁷⁹ Všechna umělá osvětlení totiž mají za následek, že narušují přirozené chování hmyzu – ruší ho při příjmu potravy, při opylování, kopulaci či kladení vajíček. Obecně lze říci, že umělé osvětlení hmyz „oslňuje a dezorientuje, ten pak nutkavě naletuje na světelný zdroj tak dlouho, až pod ním hyne vyčerpáním nebo dokonce shoří.“⁸⁰ Odborníky je tedy doporučováno, především tam, kde je zachování biodiverzity žádoucí, trvale noční osvětlení časově omezovat, nesměřovat je do nežádoucích prostor, případně používat světlené zdroje s vhodnější spektrální charakteristikou.⁸¹

⁷⁶ Light pollution. Dostupné z: <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/light-pollution>.

⁷⁷ Světelné znečištění. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/svetelne_znecesteni.

⁷⁸ Světelné znečištění. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/svetelne_znecesteni.

⁷⁹ POVOLNÝ, Dalibor. Vliv umělého světla na hmyz.

⁸⁰ POVOLNÝ, Dalibor. Vliv umělého světla na hmyz.

⁸¹ Řešení problematiky světelného znečištění. Manažerské shrnutí. Praha: Ministerstvo životního prostředí.

Zákon o ochraně hmyzu se zaměřuje především na regulaci venkovního osvětlení. Jedná se o vůbec první právní úpravu této problematiky v Německu. V oblastech významných pro ochranu přírody zakazuje ve venkovních prostorech instalovat nová osvětlení pozemních komunikací a cest, kdy tento zákaz vztahuje také na světelná reklamní zařízení. I z tohoto zákazu lze však za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek udělit výjimku.⁸² Mimo chráněná území zákon o ochraně hmyzu stanovuje pravidla pro nově instalovaná osvětlení umístovaná podél pozemních komunikací a cest, venkovní osvětlení nemovitostí a pozemků, a současně pro světelná reklamní zařízení.⁸³ Tato osvětlení musí obsahovat takové zdroje světla a současně být umístována a provozována tak, aby byli volně žijící živočichové před nepříznivými účinky světla ochráněni, a to v souladu s nařízením vydaným na základě § 54 odst. 4d zákona o ochraně přírody a krajiny. Obdobná pravidla platí rovněž pro podstatnou změnu či modernizaci stávajících osvětlení.

Současně zákon stanovuje odlišná pravidla v případě, kdy instalace nového osvětlení, případně jeho podstatná změna, podléhá předchozímu povolení místně a věcně příslušného úřadu, a kdy nikoli. V prvním případě může tento úřad nařídit přiměřená stavební nebo technická ochranná opatření v závislosti na druhu osvětlení. Rozhodnutí je zpravidla vydáváno po předchozí konzultaci příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny. V druhém případě je vyžadováno před samotným provedením osvětlení oznámení této skutečnosti orgánu ochrany přírody a krajiny v případě, že se předpokládá, že by mohlo dojít k významnému nepříznivému vlivu na volně žijící živočichy.⁸⁴

Od přijetí zákona o ochraně hmyzu je rovněž Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*), po předchozím souhlasu Spolkové rady (*Bundesrates*), zmocněno k vydání nařízení za účelem snižování světelného znečištění.⁸⁵ Nařízením za účelem ochrany volně žijících živočichů a rostlin před nepříznivými účinky světelného znečištění lze stanovit mezní hodnoty světelné emise, které nesmí být překročeny osvětlením ve smyslu § 41a, stanovit jeho technické a konstrukční požadavky, které musí splňovat, stejně tak jako specifikaci způsobu jeho přestavby a modernizace.⁸⁶ Ministerstvo je rovněž zmocně-

⁸² Čl. 1 bod 7 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁸³ Čl. 1 bod 13 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁸⁴ Čl. 1 bod 13 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁸⁵ Čl. 1 bod 14 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908, ze dne 18. 8. 2021.

⁸⁶ § 54 odst. 4c Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ze dne 29. 7. 2009, BGBl. I s. 2542, ze dne 1. 9. 2021.

no k vydávání nařízení k omezení nebo zákazu provozování světelných zdrojů (tzv. *Himmelsstrahlern*) pod širým nebem po celý rok nebo v určitém vymezeném období, a upřesnění, které typy výkonných projekčních světlometů se světelnými paprsky nebo světelnými kužely směřujícími vzhůru nad vodorovnou rovinu podléhají zákazu a omezení podle věty předchozí. V rámci tohoto nařízení lze stanovit jak výjimky ze zákona, tak výjimky na základě žádosti.⁸⁷

Právní úprava v oblasti světelného znečištění je v právním řádu Německé republiky zcela nová a vzhledem k tomu, že komentovaná ustanovení v souvislosti s touto problematikou nejsou ještě účinná, nelze nyní hodnotit jejich dopady. Nicméně lze pozitivně kvitovat, že touto úpravou došlo k regulaci světelného znečištění ve venkovních prostorech jak v chráněných oblastech, tak mimo ně, a to jak u světelných zdrojů stávajících, tak u světelných zdrojů nově instalovaných.

3.5 *Opatření na ochranu hmyzu před lapači hmyzu*

Vedle výše zmíněného se zákon na ochranu hmyzu zaměřuje také na regulaci používání tzv. lapačů hmyzu. Ty mohou nabývat různých podob od klasických lepidlem (případně navíc feromony) napuštěných obvykle žlutých pruhů papíru až po zařízení používající UV záření k nalákání hmyzích zástupců a elektrický proud k jejich následnému usmrcení. Právě tyto lapače jsou pak nejvíce diskutované z hlediska efektivity. Ukazuje se, že tyto nástroje nejsou příliš efektivní při zabíjení komárů a jiného obtížného hmyzu, ale naopak mohou nepříznivým způsobem narušovat populace opylovačů.⁸⁸

Obdobně jako v předchozím případě je proto ministerstvo zmocněno k vydání nařízení, kterým se omezuje a zakazuje používání lapačů hmyzu mimo uzavřené prostory. Tento předpis může upravovat zejména podmínky udělení výjimek ze stanovených omezení a zákazů a současně stanoví také informační povinnost pro prodejce lapačů ve vztahu k jeho zákazníkům.⁸⁹

Lze pozitivně kvitovat, že přestože se v tomto případě zřejmě nejedná o jednu z nejdůležitějších příčin úbytku hmyzu, i na tento méně výrazný, ale stále existující problém pro užitečný hmyz německá úprava pamatuje.

4. Závěr

Zákon o ochraně rozmanitosti hmyzu byl v Německu dlouho očekávaným právním nástrojem, do kterého byly vkládány velké naděje, že bude schopen při-

⁸⁷ § 54 odst. 6b Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ze dne 29. 7. 2009, BGBl. I s. 2542, ze dne 1. 9. 2021.

⁸⁸ MAHONEY, Daug. Do Bug Zappers Work? Yeah—About As Well As Any Other Indiscriminate Wildlife Slaughter.

⁸⁹ § 54 odst. 6a Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ze dne 29. 7. 2009, BGBl. I s. 2542, ze dne 1. 9. 2021.

spět ke snížení úbytku hmyzu, který nejen na území spolkové republiky nastává. Přijetí zákona však provázely značné nevole, především ze strany zemědělců a zejména pak ze strany zastupitelů organizací, které je spojovaly. To vyústilo v nutnost přijmout takové řešení, které bylo kompromisem mezi požadavky ochránců přírody a požadavky příznivců intenzivního zemědělství. Původní návrh zákona o ochraně hmyzu tak byl především v oblasti aplikace pesticidů na zemědělsky obhospodařované půdě značným způsobem oslaben. Přesto byl však mnohými neziskovými organizacemi na ochranu přírody, představiteli ministerstva životního prostředí a ministerstva zemědělství, odborníky i veřejností v této podobě akceptován, byť při vědomí kompromisního charakteru.

Celý proces přípravy a projednávání zákona byl i relativně široce medializován, resp. byla vyzdvihována skutečnost, že právě Německo se snaží čelit rapidnímu úbytku hmyzu, a to v kontrastu s jinými zeměmi, které se problematice nevěnují vůbec, případně pouze přijímají nezávazné koncepční nástroje, což lze rozhodně pozitivně kvitovat. Nový zákon je však spíše než samostatně stojícím právním předpisem souborem novelizací, respektive jedné velké novely zákona o ochraně přírody a krajiny, ke které byly přidány jednodstavkové novelizace zákona o vyrovnávacích platbách a zákona o ochraně rostlin.⁹⁰ Pro čtenáře neznalého právních předpisů německého práva životního prostředí jsou tak provedené změny v právní úpravě, které zákon o ochraně hmyzu přinesl, obtížně zjištělné a těžko hodnotitelné.

Rozhodně však lze pozitivně kvitovat, že nově přijatá právní úprava jde správným směrem a reaguje na hlavní příčiny mající negativní vliv na existenci zástupců hmyzí říše ve volné krajině, zejména problematice zajištění ochrany hmyzu v politice krajinného plánování, zvýšení ochrany přirozeného prostředí výskytu hmyzích zástupců, nežádoucím účinkům přípravků v zemědělsky obhospodařované krajině a nepříznivým účinkům světelného znečištění. Současně se zákon snaží klást důraz na motivaci dotčených subjektů k šetrnému hospodaření v krajině. V určitých případech tak zákon o ochraně hmyzu spíše pozměňuje a konkretizuje stávající právní nástroje, aby jejich efektivitu ve vztahu k zachování hmyzích zástupců ve volné krajině zvýšil, v jiných případech však i stanovuje opatření zcela nová.

I přes výše zmíněné je však zákon o ochraně hmyzu mnohými odborníky z řad přírodovědců, biologů, akademiků či samotných zákonodárců kritizován s ohledem na jeho příliš malé ambice. Například, jak bylo uvedeno výše, v případě úpravy přípravků na ochranu rostlin je tímto zákonem regulováno používání těchto přípravků pouze na necelých 5 % zemědělsky obhospodařované půdy, která jinak v poměru k celkové ploše Německa tvoří až polovinu. Navíc ačkoli je v mno-

⁹⁰ Langes Ringen um Schutzmaßnahmen: NABU-Einschätzung zum Insektenschutzgesetz. Dostupné z: <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/insekten-und-spinnen/insektensterben/26943.html>.

hých případech aplikace přípravků na ochranu rostlin zakázána, zákon přináší značné množství výjimek ze zákona, čímž mohou být striktně nastavená pravidla v této oblasti značně oslabena a úprava na ochranu hmyzu před nežádoucími účinky pesticidů tak v konečném důsledku nemusí být dostatečně efektivní. Bude tak záležet, jakým způsobem bude k tomuto udělování v praxi přistupováno, ať už z hlediska kontroly, tak z hlediska vymahatelnosti. Na venek netransparentní je také problematika zákazu používání glyfosátu, která je fakticky závislá na ne-prodloužení povolení jeho užívání na území celé Evropské unie. V případě právní úpravy na aplikaci pesticidů tak spíše můžeme hovořit o právní úpravě přechodného charakteru. Problematický je také stav regulace světelného znečištění. Ačkoli však totiž předmětný zákon, vydaný v roce 2021, tuto problematiku upravuje, do dnešního dne nebylo vydáno nařízení, které účinnost ostatních právních úprav v této problematice podmiňuje.

Na základě zjištění, ke kterým jsem analýzou zákona o ochraně rozmanitosti hmyzu dospěla, usuzuji, že přijetí zákona jako takového je skutečností pozitivní. Domnívám se však, že i přes nastalý střet zájmů mezi ekologickými a zemědělskými skupinami měl, vzhledem k významnosti hmyzích zástupců, výsledný kompromisní návrh více převažovat právě ekologickým směrem, tedy že měla být nastavena taková zemědělská praxe, která by ke snížení úbytku hmyzích zástupců mohla reálně přispívat. Na druhou stranu při pohledu na právní úpravu České republiky jakož i ostatních států Evropské unie či dokonce jiných států musím ocenit, že se Německo rozhodlo úbytek hmyzu řešit v relativně krátkém časovém horizontu od doby, kdy byla vydaná významná studie dokládající úbytek hmyzu na jeho území. Nemyslím si, že seskupit tento soubor novel a nazývat jej samostatným zákonem bylo nutné, tento postup byl však nejspíše cílen hlavně na veřejnost, aby byl lépe pozorovatelný postup v této nastalé situaci. Zákon o ochraně hmyzu však zajisté přináší mnohá řešení, kterými by se i právní úprava České republiky mohla inspirovat.

5. Literatura

Aktionsprogramm Insektenschutz: Gemeinsam wirksam gegen das Insektensterben [online]. Nürnberg: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2019 [cit. 2023-04-28]. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20200722090257/https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/aktionsprogramm_insektenschutz_kabinettversion_bf.pdf

BUND. Friends of the Earth Germany. [online]. Berlin: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: <https://www.bund.net/Bundesregierung-billigt-Insektenschutz-Gesetz-und-Glyphosat-Verbot>. *Deutsche Welle* [online]. Bonn: Deutsche Welle, 2021 [cit. 2023-04-28]. Dostupné z: <https://www.dw.com/de/bundesregierung-billigt-insektenschutz-gesetz-und-glyphosat-verbot/a-56525242>

Die rechtliche Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz [online]. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [cit. 2023-05-01].

Fragen und Antworten zum Insekteschutz. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz* [online]. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: <https://www.bmu.de/insektenschutz/fragen-und-antworten-zum-insektenschutz>

Insektenschutzpaket beschlossen: Weniger Pestizide und mehr Lebensraum für Insekten. *Bmu.de* [online]. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 2021, 25. 6. 2021 [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/insektenschutzpaket-beschlossen-weniger-pestizide-und-mehr-lebensraum-fuer-insekten/>

Insektenschutzpaket geht den falschen Weg. *Deutscher Bauernverband e.V.* [online]. Berlín: Deutscher Bauernverband e.V., 10.2.2021, 2021 [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: <https://www.bauernverband.de/topartikel/insektenschutzpaket-geht-den-falschen-weg>

HABEL, Jan Christian, Andreas SEGERER, Werner ULRICH, Olena TORCHYK, Wolfgang W. WEISSER a Thomas SCHMITT. Butterfly community shifts over two centuries. *Conservation Biology*. 2016, **30**(4), 754-762. ISSN 08888892. Dostupné z: doi:10.1111/cobi.12656

HALLMANN, Caspar A., Martin SORG, Eelke JONGEJANS, Henk SIEPEL, Nick HOFLAND, Heinz SCHWAN, Werner STENMANS, Andreas MÜLLER, Hubert SUMSER, et al. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *PLOS ONE*. 2017, **12**(10). ISSN 1932-6203. Dostupné z: doi:10.1371/journal.pone.0185809

HASLBERGER, Alfred a Andreas H. SEGERER. Systematische, revidierte und kommentierte Checkliste der Schmetterlinge Bayerns (Insecta: Lepidoptera). *Mitteilungen der Münchner Entomologischen Gesellschaft*. München: Münchner Entomologische Gesellschaft e.V., 2016, **106**(Supplement), s. 1–336.

HASSLET, John R. *European Strategy for the conservation of invertebrates* [online]. Strasbourg Cedex: Council of Europe Publishing, 2007 [cit. 2023-04-30]. ISBN 978-92-871-6359-2. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680475d6b>

Insektenrückgang. *Bundesamt für Naturschutz* [online]. [cit. 2023-04-28]. Dostupné z: <https://www.bfn.de/insektenrueckgang>

KRUMENACKER, Thomas. Wie viel Gift darf's denn sein?. *Spektrum Verlag* [online]. Heidelberg: Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH, 2021 [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: <https://www.spektrum.de/news/insektenschutzgesetz-wie-viel-gift-darf-es-sein/1850803>

Langes Ringen um Schutzmaßnahmen: NABU-Einschätzung zum Insektenschutzgesetz. *NABU* [online]. Berlin: Naturschutzbund Deutschland [cit. 2023-04-30]. Dostupné z: <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/insekten-und-spinnen/insektensterben/26943.html>

Light pollution. *Law and Environment Assistance Platform* [online]. [cit. 2023-05-26]. Dostupné z: <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/light-pollution>

MAHONEY, Daug. Do Bug Zappers Work? Yeah—About As Well As Any Other Indiscriminate Wildlife Slaughter. *Wirecutter* [online]. New York Times, 2022 [cit. 2023-06-04]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/wirecutter/blog/do-bug-zappers-work/>

Německo má přijmout zákon o ochraně hmyzu a zákazu glyfosátu. *Časopis argument* [online]. Praha: Argument OVIA, 2021, 14.2.2021, 2021 [cit. 2023-05-01]. ISSN 2570-6934. Dostupné z: <http://casopisargument.cz/?p=34281>

PROKOP, Martin. Přípravky na ochranu rostlin. *Agromanual.cz* [online]. České Budějovice: Kurent, 2017 [cit. 2023-05-02]. Dostupné z: <https://www.agromanual.cz/cz/clanky/ochrana-rostlin-a-pestovani/ochrana-obecne/pripravky-na-ochranu-rostlin>

Řešení problematiky světelného znečištění. *Manažerské shrnutí*. Praha: Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC71/cz/problematika_svetelneho_znecisten_i_informace/\\$FILE/O150_ReseniProblematikySvetelnehoZnecisten_i_180725.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC71/cz/problematika_svetelneho_znecisten_i_informace/$FILE/O150_ReseniProblematikySvetelnehoZnecisten_i_180725.pdf)

SÁNCHEZ-BAYO, Francisco a Kris A.G. WYCKHUYS. Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers. *Biological Conservation*. 2019, **232**, 8–27. ISSN 00063207. Dostupné z: doi:10.1016/j.biocon.2019.01.020

SEIBOLD, Sebastian, Martin M. GOSSNER, Nadja K. SIMONS, Nico BLÜTHGEN, Jörg MÜLLER, Didem AMBARLI, Christian AMMER, Jürgen BAUHUS, Markus FISCHER, et al. Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers. *Nature*. 2019, 574(7780), 671–674. ISSN 0028-0836. Dostupné z: doi:10.1038/s41586-019-1684-3

SCHEID, Lukas. New German insect protection legislation draws a sharp divide. *EUROACTIVE.de* [online]. Brusel: EUROACTIV Media Network, 2021 [cit. 2023-05-01].

SCHOOFF, Nicolas, Luick RAINER a Peach NIKO. Respekt für das Insekt? Analyse des Aktionsprogramms Insektenschutz der deutschen Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung transformativer Zugänge. *Natur und Landschaft*. 2020, 95(7), 316–324. Dostupné z: doi:10.17433/7.2020.50153847-316-324

Světelné znečištění. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí [cit. 2023-04-30]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/svetelne_znecistení

Verbände erklären Insektenschutz-Gesetz für gescheitert. *Zeit online* [online]. Hamburg: ZEIT ONLINE, 2022, 2022 [cit. 2023-05-01]. Dostupné z: https://www.zeit.de/news/2022-12/15/gesetz-zu-insektenschutz-fuer-gescheitert-erklaert?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Why Farmers In Germany Are Against A New Law? *Outlook Planet* [online]. Mumbai: Outlook Publishing, 2021 [cit. 2023-04-28]. Dostupné z: <https://planet.outlookindia.com/news/why-farmers-in-germany-are-against-a-new-law--news-414576>

Klíčová slova: hmyz, úbytek hmyzu, ochrana rozmanitosti hmyzu, Německo

PROTECTION OF INSECT DIVERSITY IN THE LIGHT OF NEW LEGISLATION IN GERMANY

Abstract

Following scientific evidence of the rapid decline of insects in volume and species, a legislative package has been adopted in the Federal Republic of Germany to address the issue. One of the key legal instruments to reverse, or at least slow down, the decline is the Insect Diversity Protection Act, which was adopted in 2021. The article focuses on the ways in which the Insect Diversity Protection Act addresses the decline in insect populations, how it reflects the negative impacts on the insect population, and what measures, whether new or modified, it brings in this matter. In addition to the final legislation, the article also presents the socio-economic context that led to this formulation, with the interests of environmental groups on the one hand and the economic needs of farmers on the other. In parallel, the article looks at the law in the light of the professional and lay public, namely how it was received by these groups. However, the problem of insect decline is not isolated to the territory of the Federal Republic of Germany, but is a global problem that does not avoid the territory of the Czech Republic either. In addition to territorial proximity, the Czech Republic and Germany are also linked by a similar geomorphological layout and, to some extent, by the way in which agriculture is managed. The German Insect Protection Act, and consequently this article, could therefore, if necessary, serve as an inspiration for similar legislation in the Czech legal system.

Key words: insect, insect decline, protection of insect diversity, Germany



☞ NÁŠ HOST ☞

PROSAZOVÁNÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY V POLSKÉM PRÁVU

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki, dr.hon.causa

Úvodem

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), podepsaná 25. června 1998, byla Polskem ratifikována na základě předchozího souhlasu Parlamentu vyjádřeného zákonem z 21. června 2001 o ratifikaci této úmluvy¹ a zveřejněna ve Sbírce zákonů².

V souladu s čl. 91 odst. 2 polské Ústavy³ mezinárodní úmluva ratifikovaná na základě předchozího souhlasu vyjádřeného zákonem má přednost před zákonem, jestliže zákon není textem shodný s úmluvou. Mezinárodní úmluva má tedy druhé místo v soustavě pramenů práva: po Ústavě, ale před zákonem. To však neznamená, že teprve po Aarhuské úmluvě začalo zákonodárství o účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Naopak, základ byl už připraven dříve, ale je třeba rozlišit možnost účasti společenských organizací ve správních řízeních na jedné straně a účasti veřejnosti na straně druhé.

Ochrana životního prostředí podle polské Ústavy

Ústava považuje zajištění ochrany životního prostředí v souladu s principem udržitelného rozvoje za jednu z podstatných zásad státoprávního uspořádání (čl. 5 v hlavě I „*Rzeczpospolita*“) a v hlavě II „Svobody, práva a povinnosti člověka a občana“ připouští omezení využívání ústavních práv a svobod, jestliže je to nutné pro ochranu životního prostředí, pokud omezení mají zákonný základ a neporuší podstatu svobod a práv (čl. 31 odst. 3), zavazuje veřejnou moc k předcházení negativním důsledkům degradace životního prostředí pro lidské zdraví (čl. 68 odst. 1), zavazuje veřejnou moc k vedení politiky zajišťující ekologickou bezpečnost pro současné a budoucí generace (čl. 74 odst. 1), považuje ochranu životního prostředí za povinnost veřejné moci (čl. 74 odst. 2) a zavazuje je k podporování

¹ Ustawa z 21.6.2001 o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. Nr 89, poz. 970).

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

činností občanů pro ochranu a zlepšení stavu životního prostředí (čl. 74 odst. 4), zavazuje každého k péči o stav životního prostředí a ukládá odpovědnost za jimi zapříčiněné zhoršení životního prostředí, přičemž zásady této odpovědnosti určuje zákon (čl. 86). Na rozdíl od českého a slovenského práva však polská Ústava nezná hmotného práva na příznivé životní prostředí a pouze právo na informace o stavu a ochraně životního prostředí proklamuje v čl. 74 odst. 3 jako ústavní subjektivní právo.

Tento nedostatek hmotného práva na životní prostředí je považován za krok zpět a za vážnou mezeru v právu⁴. Je třeba připomenout, že v Polsku byla zákonem z 10. února 1976 novelizovaná předchozí Ústava Polské lidové republiky z roku 1952. Tento novelizační zákon zavedl v Ústavě nový článek 71, podle kterého občané Polské lidové republiky měli právo požívat hodnoty přírodního prostředí a povinnost je chránit⁵. Toto právo „požívat hodnoty přírodního prostředí“ tvořilo základ koncepcce ochrany životního prostředí prostřednictvím občansko-právní ochrany osobnostního blaha v podobě *actio popularis*⁶. Byla to koncepce zajímavá, ale problematická. Vzhledem k nepřevzetí obsahu čl. 71 tehdejší Ústavy novou Ústavou tato koncepce ztratila ústavní opodstatnění.

Možnost účasti společenských organizací podle Kodexu správního řízení

Taková možnost se objevila 1. ledna 1961, kdy nabyl účinnosti zákon z 14. června 1960 – Kodex správního řízení.⁷ Článek 28 kodexu v původním číslování a původním znění stanovil:

„Čl. 28. *Orgán státní správy připustí společenskou organizaci k účasti v postavení účastníka v řízení týkajícím se jiné osoby, jestliže taková účast je opodstatněna posláním uvedeným ve stanovách této organizace a společenský zájem to vyžaduje. Společenská organizace, které orgán odmítl účast v řízení, může z tohoto důvodu podat opravný prostředek.*“

Text tohoto článku byl později přečíslován na článek 31 a získal nový obsah. Článek 31 Kodexu správního řízení nadále platí a jeho aktuální text je následující:

„Čl. 31. § 1. *Společenská organizace může ve věci týkající se jiné osoby vystupovat s žádostí o:*

- 1) *zahájení řízení,*
- 2) *účastenství v zahájeném řízení*

⁴ R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 119–120.

⁵ Úplný text polské Ústavy z roku 1952 po změnách – Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36.

⁶ W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 99–106.

⁷ Ustawa z 16. 6. 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168) zákon byl mnohokrát novelizován, nadále je platný ve znění úplného textu – Dz.U. 2023 poz. 775.

jestliže je to opodstatněno posláním této organizace uvedeném ve stanovách této organizace a jestliže je to ve společenském zájmu.

§ 1a. *[bezpředmětný z hlediska mého textu].*

§ 2. *Pokud orgán veřejné správy zhodnotí žádost společenské organizace opodstatněnou, rozhoduje o zahájení řízení z úřední moci nebo o účasti organizace v řízení. Proti usnesení o odmítnutí zahájení řízení nebo účasti v řízení společenská organizace může podat opravný prostředek.*

§ 3. *Společenská organizace se účastní řízení v postavení účastníka řízení⁸.*

§ 4. *Orgán veřejné správy, který zahájí řízení ve věci týkající se jiné osoby, oznámí toto společenské organizaci, jestliže má za to, že tato společenská organizace může projevit zájem účastnit se tohoto řízení s ohledem na své ve stanovách uvedené poslání a jestliže je to ve společenském zájmu.*

§ 5. *Společenská organizace, která se neúčastní řízení v postavení účastníka, může se souhlasem orgánu veřejné správy představit tomuto orgánu svůj názor ve věci vyjádřený v usnesení nebo prohlášení svého stanoveného orgánu.“*

Tento článek byl, a v některých případech nadále může být, právním základem účasti společenských organizací ve správních řízeních týkajících se životního prostředí, avšak zákonodárství 80. let 20. století i první dekády 21. století vytvořilo zvláštní základy účastenství společenských (později ekologických) organizací v záležitostech ochrany životního prostředí.

Účast společenských organizací podle zákona o ochraně a tvorbě životního prostředí

Dnem 1. září 1980 vstoupil v účinnost první polský zákon z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí⁹. Zákon věnoval společenským organizacím majícím zájem na ochraně životního prostředí vzhledem k předmětu své činnosti zvláštní článek 100, ve kterém:

- 1) zmocnil takové organizace k vystupování:
 - a) před orgány státní správy o použití prostředků za účelem odstranění ohrožení životního prostředí,
 - b) před soudy s žalobou o upuštění od porušení ochrany životního prostředí na určeném území a navrácení předchozího stavu nebo vyrov-

⁸ Ekvivalentem českého účastníka je polská „strona“, definovaná v čl. 28 kodexu jako „každý, jehož právního zájmu nebo povinnosti se týká řízení nebo kdo žádá orgán o činnost vzhledem ke svému právnímu zájmu nebo povinnosti“. Společenská organizace není „strona“ (účastníkem), ale účastní se řízení „na prawach strony“ (v postavení účastníka), což znamená, že může podat opravný prostředek, a v důsledku i žalobu ke správnímu soudu.

⁹ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6, úplný text Dz.U. 1994 Nr 49, poz. 196); zákon byl zrušen v roce 2001.

nání nastalých škod a o zákazu nebo omezení činností ohrožujících životní prostředí,

- 2) zavázal orgány státní správy rozhodující o lokalizaci nebo vytyčení místa realizace stavebních investic s velkým vlivem na životní prostředí, aby předem informovaly o připravovaných záměrech společenské organizace příslušné s ohledem na předmět svých činností; organizace mohly sdělit své připomínky a návrhy; orgán byl zavázán je zkoumat a informovat organizace o způsobu jejich vyřízení.

Nejpodstatnější novelizace čl. 100 zákona o ochraně a tvorbě životního prostředí byla provedena zákonem z 29. srpna 1997 o změně tohoto zákona a dalších zákonů¹⁰. Úloha společenských organizací v lokalizačních a stavebních řízeních se významně zvýšila následujícím způsobem:

- 1) orgány veřejné správy rozhodující o:
 - a) podmínkách zastavení a obhospodařování území,
 - b) stavebním povolení

byly povinny, aby před vydáním rozhodnutí týkajícího se investic zvláště škodlivých pro životní prostředí a zdraví lidí a také schopných zhoršit stav životního prostředí (druhy takových investic byly stanoveny prováděcími předpisy) informovaly o připravovaných záměrech pomocné jednotky územní samosprávy a společenské organizace příslušné vzhledem k předmětu a místu jejich činností; takové jednotky a organizace mohly ve lhůtě 30 dní podat své připomínky a návrhy,

- 2) orgán veřejné správy byl povinen je zkoumat a informovat o způsobu vyřízení,
- 3) pomocné jednotky územní samosprávy (v rámci jejich místní příslušnosti) a společenské organizace (mající zájem na ochraně životního prostředí vzhledem k předmětu a místu činnosti) se mohly účastnit správního řízení spojeného s ochranou životního prostředí v postavení účastníka,
- 4) orgány veřejné správy povinné k oznamování byly také povinny vést seznam společenských organizací, které – s ohledem na místní a věcnou příslušnost – nahlásily orgánu své přání obdržet oznámení.

Dnem nabytí účinnosti této novely – 1. ledna 1998 – nastalo „první apogeum“ oprávnění společenských organizací zabývajících se ochranou životního prostředí.

V druhé polovině 90. let 20. století už probíhaly práce na návrhu velkého zákona o ochraně životního prostředí, jehož součástí měly být tři průřezové nástro-

¹⁰ Ustawa z 29.8.1997 o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz. 885).

je: informace, účast veřejnosti, posuzování vlivů. Ukázalo se však nutné přijmout nejprve prozatímní zákon.

Účast veřejnosti podle prozatímního zákona z roku 2000

Dnem 1. ledna 2001 nabyl účinnosti zákon z 9. listopadu 2000 o posuzování vlivů na životní prostředí¹¹. Tento zákon byl vytvořen vynětím fragmentů týkajících se posuzování vlivů (a také přístupu k informacím a účasti veřejnosti) z téměř připraveného návrhu velkého zákona o životním prostředí a schválen ve formě zvláštního zákona, což bylo nutné v souvislosti s obdržení prostředků z evropských fondů. Hlava 2 tohoto zákona (čl. 4–11) upravovala přístup k informacím, hlava 3 (čl. 12–18) upravovala účast veřejnosti v řízeních v záležitostech ochrany životního prostředí, hlava 4 (čl. 19–24) upravovala posuzování vlivů koncepcí, hlava 5 (čl. 25–37) upravovala posuzování vlivů záměrů, hlava 6 (čl. 38–49) upravovala přeshraniční posuzování vlivů.

Účast veřejnosti a ekologických organizací po velké reformě roku 2001

Dnem 1. října 2001 nabyl účinnosti zákon z 27. dubna 2001 o právu ochrany životního prostředí.¹² Současně byl zrušen prozatímní zákon z roku 2000.

Zákon o právu ochrany životního prostředí v původním znění zavedl komunitárním právem vyžadované procesy posuzování vlivů na životní prostředí:

- 1) posuzování vlivů návrhů politik, strategií, plánů a programů (čl. 40–45),
 - 2) posuzování záměrů (čl. 46–57)
- doplněné procesem přeshraničního posuzování vlivů (čl. 58–70).

V souvislosti s nimi zákon v původním znění obsahoval ustanovení týkající se přístupu k informacím o životním prostředí a jeho ochraně (čl. 19–24) a o účasti veřejnosti v řízeních v záležitostech životního prostředí (čl. 31–39).

Zákon zavedl pojem „ekologická organizace“ – společenská organizace, jejímž posláním podle stanov je ochrana životního prostředí (čl. 3 bod 16).

Kategorie „řízení s účastí veřejnosti“ zahrnuje:

- řízení ve věcech posuzování vlivů návrhů politik, strategií, plánů a programů na životní prostředí (čl. 40),
- správné řízení ve věcech záměrů, jestliže v řízení byla připravována zpráva o vlivech na životní prostředí (čl. 53),

¹¹ Ustawa z 9. 11. 2000 o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisku (Dz.U. Nr 109, poz. 1157) – zákon byl zrušen v roce 2001.

¹² Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627), zákon byl mnohokrát novelizován, je nadále platný ve znění úplného textu – Dz.U. 2022 poz. 2556.

- zpracování vnějšího operačně-zachranného plánu pro případ průmyslové havárie (čl. 265).

Procesní postavení ekologické organizace bylo upraveno v čl. 33 odst. 1 zákona, podle kterého ekologická organizace, jež s odvoláním se na místo své činnosti oznámí přání účastnit se v příslušném řízení vyžadujícím účast veřejnosti, se zúčastní řízení v postavení účastníka; ustanovení čl. 31 § 4 kodexu správního řízení se nepoužije. Poslední věta znamenala, že orgán veřejné správy nebyl povinen oznámit organizaci existenci řízení, organizace se musela sama dozvědět o řízení a oznámit přání se jej účastnit.

Ve srovnání s předchozím právním stavem oprávnění společenských (ekologických) organizací byla zúžena.

Vývoj zákonodárství v letech 2003–2007 směřoval k dalšímu omezení oprávnění společenských organizací:

- zákon z 27. března 2003 o změně stavebního práva¹³ vyloučil použití čl. 31 kodexu správního řízení v řízení o stavebním povolení,
- zákon z 18. května 2005 o změně zákona o právu ochrany životního prostředí¹⁴ osamostatňoval proces posuzování vlivů na životní prostředí, který se stal autonomním procesem s vyústěním v podobě „rozhodnutí o podmínkách souhlasu k realizaci záměru z hlediska životního prostředí“. Současně novela zavedla dvě podstatné změny týkající se společenských organizací:
 - vyloučila použití čl. 31 kodexu správního řízení v řízení ve věcech rozhodnutí o podmínkách souhlasu k realizaci záměru,
 - podmínila účast ekologických organizací v řízení ve věci vyžadující účast veřejnosti na základě čl. 33 zákona o právu ochrany životního prostředí předchozím ohlášením připomínek a návrhů,
- zákon z 26. dubna 2007 o změně zákona o právu ochrany životního prostředí¹⁵ znovu změnil čl. 33 zákona o právu ochrany životního prostředí tím, že zavedl nový odstavec 1a, podle kterého ohlášení přání ekologických organizací účastnit se v řízení muselo být podáno současně s podáním námitek a připomínek, ohlášení později než podání připomínek a návrhů se nebralo v úvahu, co znamenalo, že zpoždění s ohlášením zavíralo cestu k účastenství,

¹³ Ustawa z 27. 3. 2003 o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

¹⁴ Ustawa z 18. 5. 2005 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954).

¹⁵ Ustawa z 26. 4. 2007 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 587).

- zmíněný zákon z 26. dubna 2007 také vyloučil použití čl. 31 kodexu správního řízení v řízení o vodoprávním povolení.

Závěrem je možné konstatovat, že zákonodárství prvních let 21. století postupně redukovalo oprávnění společenských organizací majících zájem na ochraně životního prostředí:

- 1) vyloučením použití čl. 31 kodexu správního řízení ve věcech:
 - a) stavebního povolování,
 - b) rozhodování o podmínkách souhlasu k realizaci záměrů,
 - c) vodoprávního povolování,
- 2) přidáváním nových omezujících podmínek k čl. 33 zákona o právu ochrany životního prostředí.

Tento směr mohl vyvolávat pochybnosti, pokud jde o soulad s mezinárodním (Aarhuská úmluva) a komunitárním (unijním) právem.

Účast veřejnosti a ekologických organizací podle platného zákona z 3. října 2008

Dnem 15. listopadu 2008 nabyl účinnosti zákon z 3. října 2008 o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁶.

Zákon přímo vycházel z textu Aarhuské úmluvy. Zákonodárce vyňal ze zákona o právu ochrany životního prostředí tři průřezové (horizontální) nástroje a přenesl je do nového samostatného zákona:

- 1) zpřístupňování informací o životním prostředí: doposud IV díl titulu I zákona o právu ochrany životního prostředí – nyní hlava II zákona o posuzování vlivů (čl. 8–28),
- 2) účast veřejnosti v ochraně životního prostředí: doposud V díl titulu I zákona o právu ochrany životního prostředí – nyní hlava III zákona o posuzování vlivů (čl. 29–45),
- 3) posuzování vlivů na životní prostředí: doposud VI díl titulu I zákona o právu ochrany životního prostředí – nyní hlava IV (strategické posuzování – čl. 46–58), hlava V (posuzování záměrů – čl. 59–103) a hlava VI (přeshraniční posuzování – čl. 104–120) zákona o posuzování vlivů.

Dalšími ustanoveními zákona z 3. října 2008 byly zřízeny nové orgány ochrany životního prostředí v podobě Hlavního ředitele ochrany životního prostředí

¹⁶ Ustawa z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227), zákon byl mnohokrát novelizován, nadále je platný ve znění úplného textu – Dz.U. 2023 poz. 1094 – dále jen „zákon o posuzování vlivů“ nebo „zákon z 3. října 2008“.

a regionálních (v počtu 16) ředitelů ochrany životního prostředí (hlava VII zákona o posuzování vlivů).

Zákon upravuje zpřístupňování informací o životním prostředí a účast veřejnosti v ochraně životního prostředí podle požadavků Aarhuské úmluvy. Podle čl. 29 zákona z 3. října 2008 každý je oprávněn podat připomínky a návrhy v řízení vyžadujícím účast veřejnosti, a podle čl. 30 správní orgány v řízení vyžadujícím účast veřejnosti jsou povinny zajistit tuto účast ve shodě s dalšími ustanoveními zákona.

Ještě během prací na návrhu zákona o posuzování vlivů se myšlenka o vyloučení horizontálních nástrojů (informace, účast veřejnosti, posuzování vlivů) ze zákona o právu ochrany životního prostředí setkala s rozhodným nesouhlasem právní vědy, jakožto kazení práva a ztěžování jeho fungování¹⁷ a jako porušení koncepce zákona o právu ochrany životního prostředí, základního zákona v této oblasti¹⁸. Prosazování Aarhuské úmluvy bylo možné lépe dosáhnout cestou novelizace zákona o právu ochrany životního prostředí, ale zákonodárce vybral cestu samostatného zákona.

Řízení vyžadující účast veřejnosti

Polský zákonodárce v žádném právním předpisu neurčuje, co to je řízení vyžadující účast veřejnosti, ani nestanovil katalog takových řízení, což je zdrojem četných pochybností¹⁹. Je to proto důležité, že účast veřejnosti se projevuje buď v možnosti podání připomínek a návrhů, nebo v oprávněních ekologických organizací, ale v obou variantách pouze v případě řízení vyžadujících účast veřejnosti.

Je třeba rozlišit zákon o posuzování vlivů a další zákony. Pokud jde o další (jiné) zákony, které splňují kvalifikaci řízení vyžadujících účast veřejnosti, toto vyplývá z ustanovení, které odkazují na hlavu III zákona o posuzování vlivů. Pouze jako příklad je možno uvést zákon z 16. dubna 2004 o ochraně přírody,²⁰ podle kterého orgán připravující plán ochrany národního parku, přírodní rezervace, krajinného parku nebo území Natura 2000 je povinen zajistit účast veřejnosti podle hlavy III zákona o posuzování vlivů. Druhý příklad – zákon z 14. prosince 2012 o odpadech²¹, podle kterého dokonce jestliže plány odpadového hos-

¹⁷ M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Biuro Analiz Sejmowych – Zmiany w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2008, s. 8.

¹⁸ Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych – Zmiany w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2008, s. 18.

¹⁹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 27.

²⁰ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. 2023 poz. 1336).

²¹ Ustawa z 14. 12. 2012 o odpadach (Dz.U. 2023 poz. 1587).

podářství nepodléhají strategickému posuzování vlivů (jestliže podléhají, pak je účast veřejnosti zaručena zákonem z 3. října 2008), orgán připravující návrh plánu je povinen zajistit účast veřejnosti podle hlavy III zákona o posuzování vlivů. Jiné příklady vyplývají z různých dalších zákonů.

Pokud jde o samotný zákon z 3. října 2008, je třeba uvést, že pojetí řízení vyžadující účast veřejnosti je spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí. Jestliže jde o strategické posuzování politik, strategií, plánů a programů – prakticky vždy máme řízení vyžadující účast veřejnosti²², což znamená, že každý může podat připomínky a návrhy. Komplikovanější je otázka posuzování vlivů záměrů, a to v důsledku zvláštního rozhodnutí o podmínkách souhlasu k realizaci záměru z hlediska životního prostředí²³.

Článek 59 zákona z 3. října 2008 v odstavci 1 stanoví, že provedení posuzování vlivů záměru na životní prostředí vyžaduje realizace následujících plánovaných záměrů potenciálně schopných mít značný vliv na životní prostředí:

- 1) plánovaného záměru, který vždy může mít značný vliv na životní prostředí (výčet těchto záměrů včetně prahových hodnot se nachází v § 2 prováděcího předpisu²⁴),
- 2) plánovaného záměru, který potenciálně může mít značný vliv na životní prostředí (výčet těchto záměrů včetně prahových hodnot se nachází v § 3 tohoto prováděcího předpisu), ale jen jestliže orgán příslušný k vydání rozhodnutí o podmínkách souhlasu stvrdí povinnost provedení posuzování vlivů.

Podle čl. 71 odst. 2 zákona z 3. října 2008 se vzhledem k oběma kategoriím vyžaduje vydání rozhodnutí o podmínkách souhlasu, avšak toto rozhodnutí může být vydávané:

- za prvé – po provedení posuzování vlivů v případech vždy značného vlivu, a v případech potenciálně značného vlivu jen jestliže orgán stvrdí povinnost provedení posuzování vlivů,
- za druhé – bez provedení posuzování vlivů v případech potenciálně značného vlivu, jestliže orgán nestvrdí povinnost provedení posuzování vlivů.

Pouze v prvním případě jde o správní řízení vyžadující účast veřejnosti.

²² J. Jerzmański, *Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych*, [in:] In. Radecki (ed.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 299–300.

²³ V polštině „*decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*”, což lze přeložit jako: „rozhodnutí o podmínkách souhlasu”.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10. 9. 2019 w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839).

Rozhodnutí o podmínkách souhlasu předchází získání hlavního rozhodnutí nebo jiného správního aktu uvedených v čl. 72 zákona z 3. října 2008: investiční rozhodnutí, stavební povolení, některá vodoprávní povolení, povolování sběru nebo zpracování odpadů a další – samozřejmě pokud jde o záměry, které mohou mít značný (vždy nebo potenciálně) vliv na životní prostředí.

Kromě toho čl. 59 odst. 2 zákona z 3. října 2008 stanoví, že realizace záměru jiného než uvedeného v odst. 1 vyžaduje provedení posuzování vlivů na území Natura 2000, jestliže záměr může mít značný vliv na území Natura 2000 a povinnost provést posuzování vlivů stvrdí regionální ředitel ochrany životního prostředí na základě čl. 97 odst. 1 zákona z 3. října 2008. V tom případě rovněž existuje správní řízení vyžadující účast veřejnosti.

Článek 44 zákona o posuzování vlivů

Nejdůležitější ustanovení týkající se účasti ekologických organizací (definice takové organizace v čl. 3 odst. 1 bod 10 zákona z 3. října 2008 je totožná s definicí podle čl. 3 bod 16 zákona o právu ochrany životního prostředí – společenská organizace, jejímž posláním podle stanov je ochrana životního prostředí) jsou obsahem článku 44 zákona z 3. října 2008 o posuzování vlivů, který v původním znění stanovil:

„Čl. 44. 1. Ekologické organizace, které s odvoláním na své poslání podle stanov oznámí přání účastenství v příslušném řízení vyžadujícím účast veřejnosti, se zúčastní tohoto řízení v postavení účastníka. Ustanovení čl. 31 § 4 kodexu správního řízení se nepoužije.

2. Ekologické organizaci přísluší oprávnění podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v řízení vyžadujícím účast veřejnosti, jestliže je to opodstatněno jejím posláním dle stanov této organizace, také v případě, kdy se nezúčastnila určeného řízení vedeného orgánem prvního stupně vyžadujícího účast veřejnosti; podání odvolání má stejný význam jako oznámení přání účastenství v řízení. V odvolacím řízení se organizace účastní v postavení účastníka.

3. Ekologické organizaci přísluší žaloba ke správnímu soudu proti rozhodnutí vydanému v řízení vyžadujícím účast veřejnosti, jestliže je to opodstatněno jejím posláním podle stanov této organizace, a také v případě, kdy se nezúčastnila určeného řízení vyžadujícího účast veřejnosti.

4. Proti usnesení o odmítnutí připuštění k účasti v řízení ekologické organizaci přísluší opravný prostředek.“

Především je třeba vysvětlit některé otázky týkající se „ekologických organizací“. Ačkoli ekologická organizace je totožně definována v obou zákonech, její

pojetí vyvolává četné pochybnosti spojené s kategorií sdružení (polsky „*stowarzyszenie*“), které je nejtýpickejší formou společenské (tedy i ekologické) organizace. Polský zákon z 7. dubna 1989 o sdružovacím právu²⁵ rozlišuje dvě formy sdružení:

- 1) „*stowarzyszenie*“ (sdružení) bez přídavného jména,
- 2) „*stowarzyszenie zwykłe*“ (obvyklé sdružení) jako zjednodušená forma sdružení.

Rozdíly jsou následující:

- sdružení – minimální počet členů 7, registrované ve Státním soudním rejstříku, mající právní subjektivitu a své orgány, fungující na základě stanov,
- obvyklé sdružení – minimální počet členů 3, evidované v evidenci vedené starostou²⁶, bez právní subjektivity, nemusí mít orgány, fungující na základě řádu sdružení.

Toto rozlišení dalo důvod vážného sporu o obvyklá sdružení – mohou-li vystupovat ve správních a soudních řízeních jako ekologické organizace? Podle jednoho názoru – nemohou, protože nemají stanovy, a podmínkou účasti je ochrana životního prostředí podle stanov²⁷. Stoupenci odlišného názoru uvádějí, že odmítnutí přiznat obvyklému sdružení pozici ekologické organizace by bylo omezením účasti veřejnosti a bylo by příliš formalistické, protože řád obvyklého sdružení není nic jiného než stanovy sdružení²⁸. Judikatura je spíše ochotna přijmout druhý názor.²⁹

Druhý spor se týkal nadací fungujících na základě zákona z 6. dubna 1984 o nadacích³⁰. Nejprve Nejvyšší správní soud odmítal přiznat nadaci pozici společenské organizace³¹, poté přijal, že také nadace může být společenskou organizací³², což znamená, že jestliže je předmětem jejich aktivit ochrana životního prostředí nebo ochrana přírody, taková nadace může být ekologickou organizací.

Článek 44 zákona z 3. října 2008 v původním znění znamenal „druhé apogeum“ oprávnění ekologických organizací v řízeních vyžadujících účast veřejnosti, neboť:

²⁵ Ustawa z 7. 4. 1989 – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020 poz. 2261).

²⁶ Podle polského práva „*starosta*“ je orgánem okresu (nikoli obce), ale ve větších městech orgán obce – primátor nebo prezident města plní současně funkce starosty.

²⁷ W. Radecki [in:] J. Sommer (ed.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 502–503.

²⁸ M. Bar [in:] J. Jendroška (ed.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 62–64.

²⁹ To však nemění mé kritické stanovisko. Vysoko hodnotím aktivitu obvyklých sdružení, vidím jejich roli v ochraně životního prostředí. Ale zejména v soudním řízení, aby s ním bylo vážně zacházeno, subjekt musí mít právní subjektivitu, což znamená, že musí být sdružením.

³⁰ Ustawa z 6.4.1984 o fundacjach (Dz.U. 2023 poz. 166).

³¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12. 1. 1993 – I SA 1762/92.

³² Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12. 12. 2005 – II OPS 4/05.

- jediným požadavkem vůči ekologické organizaci byl zájem na ochraně životního prostředí podle stanov této organizace,
- ekologická organizace mohla být dokonce bez právní subjektivity, mohlo jít o obvyklé občanské sdružení zřízené *ad hoc*,
- ekologická organizace nemusela prokázat místní příslušnost,
- nebylo a není podmínkou, aby ekologická organizace předem podala připomínky nebo návrhy,
- ekologická organizace mohla a může začít procesní aktivitu:
 - podáním odvolání proti rozhodnutí, dokonce i když se nezúčastnila řízení v první instanci,
 - podáním žaloby proti rozhodnutí ke správnímu soudu, dokonce i když se nezúčastnila správního řízení ani v první, ani v druhé instanci.

Tento právní stav se změnil 1. ledna 2015, kdy nabyl účinnosti novelizační zákon³³, jenž zavedl v první větě čl. 44 odst. 1 zákona z 3. října 2008 požadavek, podle kterého se ekologická organizace může zúčastnit řízení podle tohoto článku pouze „jestliže minimálně 12 měsíců před zahájením řízení vykonává činnosti na úseku ochrany životního prostředí nebo ochrany přírody určené jejími stanovami“. Změna vyloučila možnost účastenství občanského sdružení zřízeného *ad hoc* pro konkrétní řízení, ale nadále platí výhody ekologické organizace podle čl. 44 odst. 2 až 4 zákona o posuzování vlivů ve správním řízení vyžadujícím účast veřejnosti.

Možnost použití článku 31 Kodexu správního řízení podle platného právního stavu

Jestliže neexistují předpoklady účasti ekologické organizace podle čl. 44 zákona z 3. října 2008, což znamená, že nejde o řízení vyžadující účast veřejnosti, ekologická organizace může použít čl. 31 kodexu správního řízení, ledaže zvláštní zákon výslovně takovou možnost vyloučil. Výslovné vyloučení je obsaženo v následujících ustanoveních:

- v čl. 28 odst. 3 zákona z 7. července 1994 o stavebním právu³⁴: „Ustanovení čl. 31 kodexu správního řízení se nepoužije v řízení ve věci stavebního povolení“,
- v čl. 402 odst. 1 zákona z 20. července 2017 o vodním právu³⁵: „V řízeních týkajících se vodoprávních souhlasů se nepoužije ustanovení čl. 31 kodexu správního řízení“,

³³ Ustawa z 11. 7. 2014 o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnictze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1133).

³⁴ Ustawa z 7. 7. 1994 Prawo budowlane (Dz.U. 2023 poz. 682).

³⁵ Ustawa z 20. 7. 2017 Prawo wodne (Dz.U. 2023 poz. 1478).

- v čl. 170 odst. 1 zákona z 14. prosince 2012 o odpadech³⁶: „V řízeních ve věcech povolení ke sběru odpadů, povolení ke zpracování odpadů, povolení ke sběru a zpracování odpadů, rozhodnutí o schválení instrukce provozu skládky odpadů, souhlasu k uzavření skládky odpadů nebo její části a souhlasu k vytěžení odpadů ze skládky odpadů se nepoužije čl. 31 kodexu správního řízení“; podle čl. 170 odst. 1a ustanovení jeho odst. 1 se použije v řízení ve věcech splnění podmínek uznání předmětu nebo látky jako vedlejší výrobek, což také znamená, že se nepoužije čl. 31 kodexu správního řízení.

Postoj zákonodárce je takový, že pokud jde o řízení podle těchto článků uvedených tří zákonů:

- jestliže jde o řízení vyžadující účast veřejnosti – ekologická organizace může se zúčastnit tohoto řízení na základě čl. 44 zákona o posuzování vlivů,
- jestliže nejde o řízení vyžadující účast veřejnosti – ekologická organizace se nemůže zúčastnit tohoto řízení ani na základě čl. 44 zákona z 3. října 2008 (nedostatek předpokladů) ani na základě čl. 31 kodexu správního řízení (výrazné vyloučení).

V dalších případech řízení jiných než vyžadujících účast veřejnosti, pokud zákonodárce výrazně nevyloučil použití čl. 31 kodexu správního řízení, ekologická organizace se může na jeho základě zúčastnit řízení týkajícího se ochrany životního prostředí.

Nejnovější novelizace zákona z 3. října 2008 o posuzování vlivů

Dne 13. července 2023 byl schválen a 16. října 2023 vstoupí v účinnost zákon, kterým se mění zákon o posuzování vlivů a další zákony³⁷. V zákoně o posuzování vlivů zákonodárce zavedl novou hlavu V.a „Zvláštní řešení pro některé strategické investice“ (čl. 103a až 103d). Článek 103a v odstavci 1 stanoví, že strategická investice ve výjimečných případech může být podrobena environmentálnímu hodnocení určenému ustanoveními této hlavy, jestliže individuální okolnosti opodstatňují učinit neprodlené činnosti za účelem realizace této investice s opomenutím požadavků vyplývajících z hlav III a V, v případě, kdy jsou splněny dohromady následující podmínky:

- 1) není nebezpečí významného přeshraničního vlivu na životní prostředí této investice,
- 2) není negativní vliv na možnost dosažení environmentálních účelů podle ustanovení zákona o vodním právu,

³⁶ Ustawa z 14.12.2012 o odpadach (Dz.U. 2023 poz. 1587).

³⁷ Ustawa z 13. 7. 2023 o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890).

- 3) není alternativní řešení pro tuto investici – v případě strategické investice, která může mít potenciálně významný vliv na území Natura 2000.

Zákonodárce sám nestanovil, jaké investice patří do kategorie strategických investic, avšak v čl. 103a odst. 2 zmocnil Radu ministrů, aby nařízením určila strategické investice ve smyslu čl. 103a odst. 1. Rada ministrů se má řídit významem plánované investice pro zájmy Polské republiky.

Podle čl. 103b vůči strategickým investicím ve smyslu čl. 103a odst. 1 se nepoužije ustanovení hlavy III („Účastenství veřejnosti při ochraně životního prostředí“ – čl. 29 až 45) a hlavy V („Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a na území Natura 2000“ – čl. 59 až 103) zákona z 3. října 2008.

Podrobné vymezení procedury environmentálního hodnocení je obsahem čl. 103c složeného ze 14 odstavců. Podle nich investor požádá Hlavního ředitele ochrany životního prostředí (dále jen „Hlavní ředitel“) o určení rozsahu environmentálního hodnocení. Když tak Hlavní ředitel učiní, investor připravuje dokumentaci vymezující možné činnosti směřující k vyhnutí se, předcházení, omezení nebo přírodní kompenzaci a monitorování negativních vlivů na životní prostředí. Hlavní ředitel vydává souhlas s podmínkami realizace záměru. Poté probíhá řízení o vydání příslušného rozhodnutí.

Procedura environmentálního hodnocení není posuzováním vlivů ve smyslu směrnice EIA 2011/92/EU, která se nepoužije, o čemž je třeba informovat Evropskou komisi. Environmentální hodnocení nahrazující posuzování vlivů probíhá bez účasti veřejnosti. Usnesení Hlavního ředitele, dokumentace a poté rozhodnutí se sice zveřejňují, ale nikdo nemůže podat připomínky nebo návrhy, a to znamená, že nejde o řízení za účasti veřejnosti.

Vyloučení použití hlavy III zákona o posuzování vlivů je současně vyloučením použití čl. 44 tohoto zákona. Zákonodárce však udržel účast ekologických organizací v novém čl. 103d, který stanoví:

„Čl. 103d. 1. Ekologické organizace, které odvolávají se na své poslání podle jejich stanov oznámí přání účastenství v řízení o vydání rozhodnutí, o kterém se zmiňuje čl. 72 odst. 1 body 1, 6, 10, 11, 14, 15, 17–18a, 20–23, 25 a 27, pro strategické investice určené v předpisech vydaných na základě čl. 103a odst. 2, se zúčastní tohoto řízení v postavení účastníka, jestliže provádějí v rozsahu svých stanov činnosti na úseku ochrany životního prostředí nebo ochrany přírody. Ustanovení čl. 31 § 4 kodexu správního řízení se nepoužije.

2. Ekologické organizaci přísluší oprávnění podat odvolání proti rozhodnutí, o kterém je řeč v odst. 1, jestliže je to opodstatněno posláním organizace podle jejich stanov, a také v případě, kdy se nezúčastnila tohoto řízení vedeném orgánem prv-

ního stupně; podání odvolání je stejného významu jako oznámení přání účastenství v řízení. V odvolacím řízení se organizace účastní v postavení účastníka.

3. Ekologické organizaci přísluší oprávnění podat žalobu ke správnímu soudu proti rozhodnutí, o kterém je řeč v odst. 1, jestliže je to opodstatněno posláním organizace podle jejich stanov, a také v případech, kdy se nezúčastnila správního řízení.

4. Proti usnesení o odmítnutí připuštění k účasti v řízení ekologické organizaci přísluší opravný prostředek“.

Snadno si všimneme, že čl. 103d je opakováním čl. 44, ale u některých strategických investic vyžaduje vydání rozhodnutí ve věci záměrů o významném vlivu na životní prostředí. Seznam takových rozhodnutí je obsahem čl. 72 zákona o posuzování vlivů, avšak v čl. 103d máme pouze některé body tohoto seznamu (avšak většinu a nejpodstatnější), například: stavební povolení (bod 1), vodoprávní povolení (bod 6), silnice (bod 10), železnice (bod 11), sběr a zpracování odpadů (bod 21).

Závěrem

Prosazování Aarhuské úmluvy v polském právu prošlo dlouhou vývojovou cestou. Už v roce 1960, kdy ještě nikdo nepřemýšlel o zvláštní úpravě, polský zákonodárce zavedl v kodexu správního řízení možnost účasti společenských organizací ve veřejném zájmu. Podstatné posílení pozice společenských organizací na úseku ochrany životního prostředí nastalo v roce 1980 v zákoně o ochraně a tvorbě životního prostředí. V roce 1998 byla přijata Aarhuská úmluva. Ještě před ratifikací této úmluvy polský zákonodárce zavedl v prozatímním zákoně z roku 2000 tři horizontální nástroje ochrany životního prostředí: přístup k informacím, účast veřejnosti, posuzování vlivů. Tato úprava byla převzata zásadním zákonem z roku 2001 – zákonem o právu ochrany životního prostředí, ale po sedmi letech byla osamostatněna v zákoně z roku 2008 o posuzování vlivů na životní prostředí, který vedle toho upravil také přístup k informacím a účast veřejnosti. Tento zákon byl schválen za účelem realizace Aarhuské úmluvy. Další změny zákona byly v souladu se smyslem Aarhuské úmluvy, až přišel den 13. července 2023, kdy byl schválen novelizační zákon, jenž je v očividném rozporu s Aarhuskou úmluvou, protože v řízení o povolení strategických investic úplně vylučuje účast veřejnosti v podobě připomínek a návrhů. Sice stále zakotvuje účast ekologických organizací, ale v omezeném rozsahu. Zatímco individuální nahrazení posuzování vlivů environmentálním hodnocením je v souladu s čl. 2 odst. 4 EIA směrnice 2011/92/EU, vyloučení účasti veřejnosti v podobě podávání připomínek a návrhů není v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. c) Aarhuské úmluvy, který připouští, že ustanovení o účasti veřejnosti se nebude používat pouze v individuálních případech záměrů věnovaných bezpečnosti státu, nikoli jiných, a to ani strategických investic.

Literatura

Bukowski Z., *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych – Zmiany w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2008.

Górski M., *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Biuro Analiz Sejmowych – Zmiany w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2008.

Jendrośka J. (ed.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.

Jerzmański J., *Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych*, [in:] W. Radecki (ed.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony środowiska*, Wrocław 2010.

Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.

Radecki W., *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984.

Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.

Sommer J. (ed.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Warszawa 1999.

O autorovi: Prof. dr. hab. Wojciech Radecki, dr. hon. causa, je emeritním profesorem Ústavu právních věd Polské akademie věd. Je členem redakční rady časopisu *České právo životního prostředí* a hostujícím profesorem Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

INTRODUCING OF THE AARHUS CONVENTION INTO THE POLISH LAW

Summary

The subject of this paper is public participation in proceedings on environmental matters according to the Polish law from Administrative Process Act 1960 through Environmental Protection Act 1980 up to acts introducing Aarhus Convention: provisional Environmental Impact Assessment Act 2000, Environmental Protection Act and finally Environmental Impact Assessment Act 2008 and its amendments.

Key words: Aarhus Convention, environmental impact assessment, public participation, ecological organization.



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SDEU A ESLP ▶

POVINNOSTI STÁTU PŘI PŘEDCHÁZENÍ PŘÍRODNÍM
KATASTROFÁM A ZAVÁDĚNÍ KLIMATICKÝCH OPATŘENÍ
(K ROZSUDKU ESLP VE VĚCI *AKTÜRK A DALŠÍ PROTI TURECKU*)

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Čerstvý rozsudek ESLP ve věci *Aktürk a další proti Turecku*¹ se lehce ztratí v pozornosti, které se dostává kauzám zásadním pro fungování soudní či výkonné moci,² nebo v ochraně životního prostředí mediálně exponovaným klimatickým případům, které na rozhodnutí ESLP čekají. Přitom se jedná o rozhodnutí sice skromné, ale důležité ve více ohledech – environmentálních i hospodářských, s precedenčním potenciálem zejména pro zavádění klimatických adaptačních opatření. K dispozici je pouze ve francouzštině.

Tento stručný komentář představuje skutkový stav i závěry ESLP, z nichž vybírá ty, které mohou sehrát podstatnou roli při posuzování podobných případů v budoucnu, a to i na národní úrovni. Vymezení pozitivních povinností státu je pochopitelně klíčové pro klimatickou litigaci, a je již předmětem úvah mimo jiné i českých soudů.

K dokreslení kontextu lze proto citovat i část závěrů českého Nejvyššího správního soudu ve věci *Klimatické žaloby*, z rozsudku ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166: „Na základě dosavadní judikatury ESLP lze totiž podle názoru NSS konstatovat pouze tolik, že státy mají některé pozitivní závazky, plynoucí v oblasti ochrany životního prostředí zejména z čl. 2 a 8 EÚLP (viz zejména rozsudek ESLP *Cordella a další proti Itálii ze dne 24. 1. 2019, stížnosti č. 54414/13 a 54264/15*). K tomu je však zároveň z dosavadní judikatury ESLP nutno připomenout, že jak ukazuje zejména rozsudek *Budayeva a další proti Rusku ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02, týkající se ohrožení života v důsledku pasivity orgánů Ruské federace v reakci na ohrožení konkrétního města bahenními sesuvy půdy, ponechává ESLP v oblasti pozitivních závazků ochrany života (a soukromí) tváří v tvář přírodním katastrofám široký prostor pro uvážení,*

¹ Rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 2023, *Aktürk proti Turecku*, č. 16757/21.

² Ve vztahu k Česku lze zmínit např. rozsudky velkého senátu ESLP ze začátku června 2023. Věc *Fu Quan S. R. O. proti České republice* se týkala zabavení majetku ve výši téměř 2,4 milionu eur patřícího žalující společnosti v průběhu vyšetřování a soudního řízení ve věci daňových úniků; viz rozsudek ESLP ze dne 1. 6. 2023, č. 24827/14. Věc *Grosam proti České republice* se týkala udělení pokuty kárným senátem Nejvyššího správního soudu v kárném řízení stěžovateli za profesní pochybení a jeho následného odvolání k Ústavnímu soudu. Viz rozsudek ESLP ze dne 1. 6. 2023, č. 19750/13.

jakými nástroji stát ochrání práva zaručená EÚLP, tedy zda půjde spíše o nástroje, které by měly povahu mitigační (zabránění vzniku přírodní katastrofy) či adaptační (vytvoření nástrojů pro zvládnutí důsledků přírodní katastrofy, až nastane).“³

Citovaný závěr, byť v obecné rovině správný, je vhodné doplnit, aby byl korektní. ESLP sice ponechává státům široký prostor pro uvážení, jakými nástroji budou čelit přírodním katastrofám. Nicméně zrovna ve zmiňovaném rozsudku **Budayeva a další proti Rusku**⁴ se ESLP zaměřil nejen na konkrétní opatření, kterých se stěžovatelé dovolávali, ale i na to, zda vláda nepočítala s jinými řešeními, která by zajistila bezpečnost místního obyvatelstva před sesuvy půdy. Za tímto účelem ESLP požádal ruskou vládu, aby poskytla informace o regulačním rámci, politice územního plánování a konkrétních bezpečnostních opatřeních.⁵ A dospěl k závěru, že „*opomenutí orgánů při provádění územního plánování a krizové politiky při mimořádných událostech v nebezpečné oblasti Tyrnauz, pokud jde o předvídatelné vystavení obyvatel, včetně všech žalobců, smrtelnému riziku, nebylo ospravedlnitelné.*“⁶

Jinak řečeno, výběr konkrétních nástrojů je na uvážení státu, ale pokud je zřejmé, že se riziko může projevit změnami v území, které mají parametry přírodní katastrofy, pak tyto nástroje v zásadě musí být mimo jiné součástí územně plánovacích nástrojů i nástrojů krizového řízení. To samé, a navíc rozvedené k povolovacím procesům, vyplývá i z méně známého rozsudku ESLP z roku 2015 ve věci **Özel a další proti Turecku**,⁷ který se zaměřil na povinnost státu při předcházení zemětřesení. ESLP vysvětlil, že tato povinnost spočívá především v přijetí opatření k posílení schopnosti státních orgánů reagovat na neočekávané přírodní jevy a zahrnuje zejména nástroje územního plánování. Stavební úřady vydávající stavební povolení při existenci rizik, kterým byla oblast vystavena, pak mají úlohu a odpovědnost prvořadého významu při prevenci rizik spojených s účinky zemětřesení. Podle ESLP však byla část stížnosti, která směřovala právě na zmíněné povinnosti, opožděná, takže ji v tomto rozsahu odmítl – a soustředil se na aspekty souvisejícího trestního řízení vedeného pro porušení různých povinností. Dospěl k závěru, že vzhledem k významu vyšetřování by se měly státní orgány zabývat možným porušením předpisů neprodleně, aby se podařilo zjistit okolnosti, za nichž došlo ke zřícení budov, a tím předejít jakémukoli zdání tolerance protiprávního jednání nebo společení na takovém jednání.

³ Rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, bod 154.

⁴ Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a další proti Rusku*, č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02.

⁵ Tamtéž, bod 156.

⁶ Tamtéž, bod 158, vlastní překlad.

⁷ Rozsudek ESLP ze dne 17. 11. 2015, *Özel a další proti Turecku*, č. 14350/05, 15245/05 a 16051/05.

V rozsudku *Aktürk* ESLP na rozsudky *Budayeva* a *Özel* neodkazuje. Jak ovšem bude patrné, rozvíjí jejich závěry i ve vztahu k ochraně vlastnického práva – a dopovídá to, k čemu nakročil ve vztahu k odmítnuté části stížnosti v rozsudku *Özel*.

Rozsudek *Aktürk* pochopitelně není jediným rozhodnutím ESLP z oblasti ochrany životního prostředí z poslední doby. Upozornit lze např. na rozhodnutí o přijatelnosti ve věci *Thibaut proti Francii*:⁸ ESLP posuzoval stížnosti, které se týkaly plánu nahradit stávající elektrické vedení mezi dvěma obcemi novým dvouvoňičovým vedením 400 kV, z větší části nadzemním, sestávajícím z přibližně 20 kabelů podepřených 78 stožáry ve výšce 70 metrů, v délce přibližně 30 kilometrů. Stěžovatelé byli členy ekologického spolku a tvrdili, že výstavba kvůli vznikajícím magnetickým polím ohrozí zdraví osob žijících v jeho blízkosti. ESLP prohlásil stížnosti za nepřijatelné, protože i kdyby byl použitelný čl. 8 Úmluvy (ochrana soukromí a rodinného života), nebylo patrné dotčení stěžovatelů. Jejich námitky konkrétně směřovaly ke zvýšení rizika dětské leukémie, nicméně stěžovatelé byli dospělí, neuvědli, zda jsou v jejich domácnosti děti, a jejich dům se nenacházel v bezprostřední blízkosti plánovaného vedení, ale asi 115 metrů od něj. Stěžovatelé nepředložili ani žádné důkazy o tom, že by je projekt vystavil elektromagnetickým polím překračujícím vnitrostátní nebo mezinárodní normy.

Naopak ESLP dovedl porušení čl. 8 Úmluvy v rozsudku ve věci *Solyanik proti Rusku*,⁹ a to krátce před ruským odstoupením od Úmluvy.¹⁰ Stěžovatel neúspěšně brojil proti znečištění ze hřbitova, který se nachází v těsné blízkosti jeho domu a přilehlého pozemku ve Vladivostoku. Toto znečištění vedlo ke kontaminaci půdy a studny, jediného zdroje pitné vody na pozemku stěžovatele. Ten poukázal i na újmu citovou, která mu vzniká pohřbíváním v bezprostřední blízkosti od jeho obydlí. ESLP přihlédl zejména k tomu, že bylo využívání hřbitova v hrubém rozporu s předpisy. Odborné studie o kontaminaci půdy z jeho pohledu postačily pro potvrzení zásahu do práv podle čl. 8 Úmluvy, takže nebylo třeba zkoumat skutečnou újmu na zdraví stěžovatele. ESLP rozhodl, že Rusko je povinno zaplatit stěžovateli 7.500 eur jako náhradu nemajetkové újmy, 6.000 eur za právní zastoupení a 1.300 eur za odměnu znalci a poštovné.

Podobně dovedl ESLP porušení čl. 8 Úmluvy i v rozsudku ve věci *Kotov a další proti Rusku*,¹¹ který se týkal znečištění ze skládky v lomu u města Klin v Moskevské oblasti. Provozovatel zařízení pro nakládání s odpady byl shledán odpovědným za porušování různých předpisů celkem v 16 samostatných kolech správních řízení v letech 2015 až 2018, načež byl v lomu zřízen rozsáhlý více-

⁸ Rozhodnutí ESLP ze dne 7. 7. 2022, *Thibaut proti Francii*, č. 41892/19 a č. 41893/19.

⁹ Rozsudek ESLP ze dne 10. 5. 2022, *Solyanik proti Rusku*, č. 47987/15.

¹⁰ Rusko odstoupilo od Úmluvy k 16. 9. 2022.

¹¹ Rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2022, *Kotov a další proti Rusku*, č. 6142/18, 51015/18, 51020/18 *et al.*

úrovňový závod na recyklaci a zpracování odpadu. Ten byl v provozu od konce roku 2019. Deset stěžovatelů z blízkého okolí závodu poukazovalo na pokračující ukládání velkého množství odpadu na skládku a nepřijetí opatření proti následnému zápachu, znečištění ovzduší a kontaminaci podzemních vod. ESLP shledal porušení čl. 8 Úmluvy ve vztahu k období od roku 2015 do konce roku 2018, protože správní orgány byly nečinné. V období od roku 2019 však bylo podle ESLP dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi obecným sociálně-ekonomickým zájmem na tom, aby byla zavedena řádná politika nakládání s odpady a účinné postupy nakládání s odpady, na straně jedné, a individuálním zájmem jednotlivců. Podle ESLP došlo i k porušení čl. 11 Úmluvy (svoboda shromažďování) zamítáním veřejných protestních akcí, a to v případě všech stěžovatelů, kteří na porušení tohoto ustanovení poukazovali.

Porušení čl. 11 Úmluvy a rovněž čl. 10 (svoboda vyjádření) Úmluvy pak ESLP konstatoval i v rozsudku ve věci *Bumbeș proti Rumunsku*.¹² Stěžovatel je známým aktivistou a byla mu uložena pokuta za účast na protestu proti navrhované těžbě zlata a stříbra v oblasti Roșia Montană. Spolu s dalšími třemi osobami se připojil k jedné ze vstupních bariér vládní budovy. Podle ESLP došlo k porušení Úmluvy, protože zásah proti stěžovateli nebyl nezbytný v demokratické společnosti. Soud zejména uvedl, že se vnitrostátní soudy nezaměřily na otázku projevu ve věci veřejného zájmu a náležitě nevážily skutečný rozsah narušení běžného života způsobeného takovým protestem. Místo toho se zabývaly především tím, že protest nebyl předem ohlášen.¹³ Uložená pokuta byla podle ESLP nepřiměřená a měla až ochromující účinek na podobné projevy do budoucna.

Skutkové a právní okolnosti ve věci Aktürk

Věc se týkala stížnosti šesti stěžovatelů žijících v Ankaře a Kayseri. V roce 2017 podal jejich příbuzný žádost o odkoupení zemědělského pozemku o výměře 9 000 m² od státu. Pozemek se nachází v oblasti, která byla dlouhodobě evidovaná jako riziková a v důsledku silných dešťů, zejména v roce 2014, byla vyhlášena za oblast ohroženou povodněmi. Příbuzný tento pozemek využíval nepřetržitě více než padesát let pokojnou a nepřetržitou držbou. Vnitrostátní právo umožňovalo převod takového pozemku ze státu na uživatele na základě žádosti. Když bylo žádosti

¹² Rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2022, *Bumbeș proti Rumunsku*, č. 18079/15.

¹³ Srov. lícoměrné závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2023, č. j. 34 A 7/2022-35: „Pokud bylo cílem žalobce upozornit na rizika spojená s klimatickou krizí a vyburcovat odpovědné politiky k akci, tohoto cíle lze efektivně dosáhnout i prostřednictvím jednání, které je v souladu se zákonem. Usiloval-li žalobce o větší publicitu, zákonost či nezákonnost jednání je stěžejním kritériem, který by publicitu určoval. Naopak se lze setkat s mnohými originálními způsoby upozorňování na klimatickou krizi, které měly a mají celosvětový dosah a nejsou nezákonné.“

o prodej vyhověno, zaplatil příbuzný do státní pokladny 4.050 eur a správní orgány mu vydaly osvědčení o přímém prodeji. Zhruba o tři týdny později zemřel.

K dokončení převodu pozemku však nedošlo. Zanedlouho po úmrtí příbuzného – a zároveň dříve, než mohl být pozemek přepsán v katastru na nového vlastníka, resp. na stěžovatele-dědice – totiž požádalo Generální ředitelství civilní bezpečnosti a krizového řízení, aby byl pozemek využit k výstavbě domů pro oběti přírodních katastrof. Konkrétním deklarovaným důvodem byla potřeba urychleně ubytovat 21 rodin. Odkupu, nebo spíše vyvlastnění, se tedy úřad domáhal z důvodu existence veřejného zájmu.

Stěžovatelé se následně obrátili na soud s návrhem na zrušení (zpětného) odkupu. Jejich žaloba byla správními soudy zamítnuta a stížnost na porušení práv turecký ústavní soud zamítl. Začátkem roku 2022 byla plánovaná výstavba domů pro postižené rodiny zařazena do investičního plánu orgánu odpovědného za řízení přírodních katastrof.

Před ESLP stěžovatelé namítali především zásah do pokojného užívání majetku s tím, že turecké orgány jim odmítly povolit odkoupit zemědělskou půdu, kterou jejich zemřelý příbuzný nepřetržitě po dlouhou dobu obýval.

Závěry soudu

Podle ESLP bylo rozhodnutí nedokončit převod pozemku na nového vlastníka způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelů na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě. K zásahu do tohoto práva však podle soudu nedošlo.

Předně byl postup správních orgánů založený na vnitrostátní úpravě, která jej umožňovala. Odůvodňoval ho i deklarovaný důvod opatření, tedy snaha o zmírnění dopadu přírodní katastrofy. Podle ESLP jsou takové události v zásadě mimo kontrolu států a rozsah prevenční povinnosti spočívá zejména v přijetí opatření k posílení schopnosti státu vypořádat se s jejich neočekávanými a krutými následky. V této souvislosti prevence zahrnuje vhodné územní plánování a řízený rozvoj měst. ESLP neshledal důvod pochybovat, že v dané věci může sloužit převod pozemku veřejnému zájmu, protože vybudování ubytování pro oběti záplav v této oblasti dávalo smysl.

Co se týče proporcionality zásadu, pozemek měl být převeden na zemřelého příbuzného v souladu se zákonem. Tento prodej však nebyl nikdy ukončen a pozemek nebyl zapsán do katastru nemovitostí. Podle ESLP bylo především věcí vnitrostátních orgánů, aby rozhodly o druhu opatření, která mají být prováděna k prevenci přírodních katastrof a o pomoci, která má být poskytnuta osobám jimi postiženým. Taková opatření patří *par excellence* do oblastí, do nichž zasahuje stát. Správní orgány jednaly bezodkladně, aby nedošlo k dokončení prodeje, a to z na-

léhavých důvodů veřejného zájmu, ještě předtím, než byl pozemek zapsán do katastru nemovitostí. Stěžovatelé tedy nebyli ponecháni v nejistotě ohledně osudu pozemku. Kromě toho bylo stále možné, aby požádali o vrácení částky zaplacené jejich zemřelým příbuzným, navýšené o úroky z prodlení, což potvrdily i správní orgány. Nenesli tak individuální a nadměrné břemeno v důsledku provedeného opatření – a rovnováha mezi jejich právy a veřejným zájmem nebyla narušena.

Komentář

Jak je patrné, nejedná se o případ skutkově či právně složitý, s výjimkou aplikace letitých a již zrušených vnitrostátních předpisů (např. občanského zákoníku z roku 1926). Rovněž mohlo být sporné, zda vůbec stěžovatelům svědčí ochrana před zásahy státu, protože pozemek zápisem do katastru nenabyli. Ochrana majetku v režimu Úmluvy je však relativně široká a nezávislá na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Neomezuje se tedy na vlastnictví hmotného majetku v užším pojetí a může zahrnovat i některá další související práva a pohledávky, na jejichž základě může dotčená osoba přinejmenším uplatňovat, z hlediska vnitrostátního práva, legitimní a důvodné očekávání, že získá možnost skutečně užívat své právo na vlastnictví.¹⁴

Obecně lze říci, že „pokud bylo určité majetkové právo přiznáno pravomocným rozhodnutím vnitrostátního orgánu, které je vykonatelné, pak se jedná o ‚majetek‘ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1“.¹⁵ Zároveň ale není nutné, aby takové rozhodnutí bylo vykonáno, a dokonce ani aby existovalo.

V dané věci podle ESLP mohli stěžovatelé doufat v nabytí vlastnického práva na základě nabývacího titulu, neboť jejich příbuzný vykonával pokojnou a nepřetržitou držbu, z tohoto titulu platil náhradu za zábor a došlo ke splnění podmínek pro převod pozemku do jeho vlastnictví.¹⁶ Rozhodnutí neprovést zápis do katastru, a tedy neuzavřít převod, bylo zásahem do chráněného práva na majetek.¹⁷

Co se týče související judikatury, například v roce 2010 v rozsudku ve věci *Saghinadze a další proti Gruzii*¹⁸ ESLP charakterizoval právo užívat dům jako *vlastnictví* a dospěl k závěru, že toto právo bylo vykonáváno v dobré víře a s tolerancí úřadů po dobu více než deseti let, přestože neexistoval řádně zapsaný list vlastnictví: „Pokud jde o pokračující držbu chaty prvním stěžovatelem, Soud má za to, že si i při neexistenci zapsaného vlastnického práva zachoval dobrou víru,

¹⁴ Viz Vomáčka, V., Tomoszek, M. Čl. 11. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. C. H. Beck, 2021, str. 373.

¹⁵ Bobek, M. čl. 1 Protokolu 1. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. C. H. Beck, 2012, s. 1261.

¹⁶ *Aktürk proti Turecku*, bod 57.

¹⁷ *Aktürk proti Turecku*, bod 65.

¹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2010, *Saghinadze a další proti Gruzii*, č. 18768/05.

a to z následujících důvodů. Zásadní význam v tomto ohledu měla podle příslušné judikatury ESLP vlastní zjevná tolerance úřadů k vylučnému, nepřetržitému a otevřenému užívání chaty a přilehlých prostor prvním stěžovatelem po dobu více než deseti let. Během tohoto období tak první stěžovatel instaloval různá zařízení, vysadil ovocné stromy, pěstoval zeleninu a začal chovat drůbež a drobné hospodářské zvířectvo; mohl také ubytovat osm svých vysídlených příbuzných, aniž by žádal o další povolení od státu; stát nikdy neměl námitky proti socioekonomickému a rodinnému prostředí, které první stěžovatel vytvořil.¹⁹

Stejnou logiku sledují i další podobné případy. Zejména v rozsudku ve věci **Hamer proti Belgii**²⁰ ESLP dovodil, že zájem na dalším užívání rekreačního domu postaveného bez povolení lze považovat za „majetek“, přičemž stěžovatelka platila z domu daň a správní orgány nereagovaly po dobu dvaceti sedmi let na užívání nemovitosti, včetně období deseti let po zjištění přestupku. Ani tehdy ESLP nepochyboval, že odstranění domu sleduje veřejný zájem (ochranu životního prostředí), nicméně ten bylo zapotřebí vyvážit s možným zásahem do práv stěžovatelky: „*Soud proto nepochybuje o legitimitě cíle napadeného opatření: ochrany lesního území, v němž není povolena žádná výstavba. Zbývá určit, zda přínos pro řádné územní plánování a ochranu zalesněného území, v němž se nacházel dům žalobkyně, lze považovat za přiměřený nepřijemnostem, které jí byly způsobeny. V tomto ohledu je třeba vzít v úvahu různé faktory.*“²¹

Za tyto faktory je třeba považovat zejména délku času, po kterou dotčená osoba nemovitost užívá bez intervence správních orgánů, případně dokonce platbu souvisejících daní a poplatků nebo poskytování služeb ve smyslu zásobování vodou či elektřinou. Relevanci může mít i skutečnost, že uživatel není stavebníkem, resp. že nebyl vlastníkem nemovitosti v době, kdy byla výstavba provedena. Oproti tomu, pokud se v území uplatňují přísnější podmínky omezující výstavbu z důvodu ochrany životního prostředí, odůvodňuje taková skutečnost intenzivnější zásah do práva jednotlivce obývajícího nelegální stavbu.²²

¹⁹ Bod 106, vlastní překlad.

²⁰ Rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2007, *Hamer proti Belgii*, č. 21861/03.

²¹ Body 81–82, vlastní překlad.

²² Srov. zejm. rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 2001, *Chapman proti Spojenému království*, č. 27238/95. Stěžovatelka-Romka žila v karavanu na svém pozemku, v rozporu s požadavky územního plánování. Většina soudců souhlasila, že došlo k zásahu do užívání obydlí, jakož i do soukromého a rodinného života, neboť se jednalo o tradiční způsob života. V daném případě se však uplatnila výjimka z čl. 8 odst. 2 Úmluvy, podle níž byl zásah nezbytný v demokratické společnosti, neboť pozemek byl předmětem ochrany životního prostředí, a proto měl být vnitrostátním orgánům v otázkách plánování poskytnut široký prostor pro uvážení. Nebyl porušen ani zákaz diskriminace, neboť případné rozdíly v zacházení vznikly na základě legitimních cílů a případná diskriminace byla těmto cílům přiměřená a měla rozumné a objektivní odůvodnění. Podle menšinového stanoviska existuje dostatečný konsenzus pro ochranu menšin a neexistence alternativního vhodného místa pro karavan paní Chapmanovou vyžadovala, aby byl prostor pro uvážení vykládán přísněji.

Ve vztahu ke komentovanému rozsudku je možné upozornit, že existuje i linie „tureckých“ případů, ve kterých ESLP uvedená kritéria aplikoval. Např. v rozsudku ve věci *Keriman Tekin a další proti Turecku*²³ rozhodl, že dům postavený bez povolení představuje majetek, pokud jej stěžovatelé mohli mimo jiné po určitou dobu užívat, aniž by byli kdykoli obtěžováni z důvodu této nezákonnosti. Oproti tomu v sérii případů „tureckého pobřeží“ (zejm. *N. A. a ostatní proti Turecku*²⁴) byl pozemek stěžovatelů zapsán v katastru nemovitostí a dotčené strany získaly od ministerstva kultury a cestovního ruchu osvědčení o investici do cestovního ruchu za účelem výstavby hotelu na tomto pozemku a Státní plánovací agentura jim udělila osvědčení o investiční pobídce za účelem výstavby hotelu. V těchto případech se tedy nejednalo o pouhý konkludentní souhlas úřadů. Možno doplnit logický důsledek, že i v případech užívání nelegální stavby může vzniknout nárok na kompenzaci, jak vyplývá např. z rozsudku ESLP ve věci *Yıldırım proti Turecku*.²⁵ Další judikatura vycházející ze stížností proti Turecku, je zmíněna u podstatných závěrů rozsudku *Aktürk* níže.

Podstatné obecné závěry ESLP lze shrnout následovně:

- Státy nemají vliv na přírodní katastrofy, takže prevenci zajišťují zejména opatření, jejichž účelem je zmírnit dopady, jak je to jen možné.
- Rozsah prevenční povinnosti státu v zásadě spočívá v přijímání opatření, která posilují kapacitu státu vypořádat se s neočekávanými a krutými následky přírodní katastrofy.²⁶ Ze související judikatury vyplývá, že taková opatření mohou mít pochopitelně i podobu zabavení majetku, které sleduje legitimní cíl, tedy ochranu života a zdraví, majetku, případně životního prostředí.²⁷
- Prevence zahrnuje zejména územní plánování a kontrolu urbanizace (*l'aménagement du territoire et la maîtrise de l'urbanisation*).²⁸ Možno dodat, že ani ESLP se nepouští do přezkumu konkrétních opatření, pokud nejsou zjevně nepřiměřená, což se netýká jen výsledného dopadu do práv vlastníků pozemku, ale i požadavků na jejich přiměřenou obezřetnost při přijímání územně plánovací dokumentace.²⁹ Perspektivou Úmluvy není nutné zajistit přezkum těchto opatření, pokud jejich dopad do práv jednotlivců není konečný,³⁰ nicméně v případě jejich možných dopadů na životní pro-

²³ Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, *Keriman Tekin a další proti Turecku*, č. 22035/10.

²⁴ Rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2005, *N. A. a ostatní proti Turecku*, č. 37451/97.

²⁵ Rozsudek ESLP ze dne 24. 11. 2009, *Yıldırım proti Turecku*, č. 21482/03.

²⁶ *Aktürk proti Turecku*, bod 70.

²⁷ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 2006, *Lazaridi proti Řecku*, č. 31282/04.

²⁸ *Aktürk proti Turecku*, bod 71.

²⁹ Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 2004, *Kapsalis a Nima-Kapsali proti Řecku*, č. 20937/03.

³⁰ Viz rozhodnutí ESLP ze dne 19. 11. 2019, *Vecbaštika a další proti Lotyšsku*, č. 52499/11, bod 67: „In

středí je nutné zajistit přístup k soudní ochraně podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

- Státním orgánům svědčí široké uvážení při rozhodování o požadavcích veřejné prospěšnosti. Toto uvážení není neomezené. Nelze přehlížet, že turecké správní orgány v komunikaci zdůrazňovaly, že předmětný pozemek se nachází v nevhodnější oblasti pro výstavbu obydlí, že v okolí není žádný jiný vhodný pozemek a že existuje naléhavá potřeba bydlení pro oběti přírodní katastrofy. Stěžovatelé tyto důvody nerozporovali, což ulehčilo rozhodování ESLP.
- Státní orgány jsou v nejlepší pozici, aby posoudily nebezpečí, které s sebou přírodní katastrofa nese pro příslušnou oblast, určily odpovídající rozsah a umístění záplavových území, identifikovaly dotčené obce i dotčenou veřejnost v ohrožené či zasažené oblasti.³¹ Podle ESLP mají tyto orgány z titulu své demokratické legitimacy v zásadě lepší pozici než mezinárodní soudce, aby zohlednily místní potřeby a souvislosti.³² Je tak především jejich věcí, „aby rozhodly o druhu opatření, která mají být přijata za účelem prevence přírodních rizik, a pokud jde o pomoc, která má být poskytnuta obětem katastrof, přičemž tato opatření v zásadě spadají do sféry zásahu státu.“³³
- Klíčovým kritériem pro posouzení spravedlivé rovnováhy mezi ochranou veřejného zájmu a zájmu dotčených jednotlivců je, že ochrana tohoto veřejného zájmu vyžaduje po státu sledovat cíle, které jsou pro komunitu závazné a převažují soukromé zájmy. Musí existovat přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem sledovaným jakýmkoli opatřením uplatňovaným státem, a je třeba ověřit, zda v důsledku jednání nebo nečinnosti státu musela dotčená osoba nést nepřiměřenou a nadměrnou zátěž: „Toto posouzení se může týkat nejen použitelných kompenzačních opatření – pokud se situace podobá zbavení majetku – ale také chování stran, včetně prostředků použitých státem a jejich provádění. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že nejistota – ať už legislativní, správní nebo týka-

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

³¹ *Aktürk proti Turecku*, bod 71.

³² *Aktürk proti Turecku*, bod 74, s odkazem na rozsudky ESLP ze dne 11. 12. 2018, *Lekić proti Slovinsku*, č. 36480/07; ze dne 6. 11. 2017, *Garib proti Nizozemsku*, č. 43494/09; ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a další proti Spojenému království*, č. 36022/97.

³³ *Aktürk proti Turecku*, bod 76.

*jící se postupů uplatňovaných orgány – je faktorem, který je třeba zohlednit při posuzování jednání státu.*³⁴

- I pokud je v sázce veřejný zájem, musí státní orgány jednat bez prodlení, v souladu s právními předpisy i zásadami dobré správy.³⁵ To rovněž znamená, že nesmí dojít k bezdůvodně odlišnému zacházení s dotčenými jednotlivci.³⁶
- Zároveň ESLP rozhodl, že zbavení majetku bez zaplacení částky přiměřené jeho hodnotě bude obvykle představovat nepřiměřený zásah a že úplnou absenci náhrady lze považovat za ospravedlnitelnou pouze za výjimečných okolností.³⁷ Jedním z faktorů, které je proto třeba vzít v úvahu při určování, zda bylo v daném případě dosaženo spravedlivé rovnováhy, je možnost náhrady za omezení.

K poslednímu bodu se nabízí srovnání s rozsudkem ESLP ve věci **Turgut a další proti Turecku**,³⁸ ve kterém šlo o zabavení pozemku vlastněného více než padesát let, protože to bylo důležité pro ochranu přírody a lesů. Podle soudu šlo o vyvlastnění oprávněné, nicméně nedošlo k vyplacení náhrady, takže došlo k porušení Úmluvy. Otázkou je, zda stěžovatelé obdrží adekvátní náhradu za cenu pozemku s ohledem na čas, který uplynul od zaplacení kupní ceny zemřelým příbuzným a inflaci turecké liry v posledních letech, kterou nestíhá dostatečně reflektovat výše úroků z prodlení.³⁹

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

³⁴ *Aktürk proti Turecku*, bod 75, vlastní překlad.

³⁵ *Aktürk proti Turecku*, bod 78, s odkazem na rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2021, *Bërziņš a další proti Lotyšsku*, č. 73105/12.

³⁶ Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 29. 11. 1991, *Pine Valley Ltd proti Irsku*, č. 12742.

³⁷ K tomu viz např. rozsudky ESLP ze dne 15. 7. 2005, *Nastou proti Řecku* (č. 2), č. 16163/02; ze dne 30. 6. 2005, *Jahn a další proti Německu*, č. 46720/99, 72203/01 a 72552/01.

³⁸ Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 2008, *Turgut a další proti Turecku*, č. 1411/03.

³⁹ Viz např. Centrální banka Turecka (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasından). Úrokové sazby pro rok 2022, 2. 1. 2022, Úř. věst. č. 31707. Dostupné z: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/01/20220102-6.pdf>

**OBLIGATIONS OF THE STATE IN PREVENTING NATURAL
DISASTERS AND IMPLEMENTING CLIMATE CHANGE
MEASURES (ON THE ECHR JUDGMENT IN *AKTÜRK
AND OTHERS V TURKEY*)**

Abstract

This article provides a brief commentary on the recent case law of the European Court of Human Rights (ECHR) related to environmental protection: judgements decisions in cases *Thibaut v. France* (no. 41892/19, 41893/19), *Solyanik v. Russia* (no. 47987/15), *Kotov and others v. Russia* (no. 6142/18, 51015/18, 51020/18 et al.), *Bumbeş v. Romania* (no. 18079/15). A particular interest is paid to the judgement in case *Aktürk v. Turkey* (no. 16757/21) which provides guidance on obligations of the State in preventing natural disasters.

Key words: European Court of Human Rights, case law, positive obligation, natural disasters, climate change



☛ Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA ☚

„THE SHIP HAS REACHED THE SHORE.“^{1,2}

5. ZASEDÁNÍ BBNJ KONFERENCE A NOVÁ DOHODA O BIODIVERZITĚ OBLASTÍ ZA HRANICEMI NÁRODNÍ JURISDIKCE

JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.³

1. Úvod

V srpnu 2022 a na přelomu února a března 2023 se ve dvou částech konalo 5. zasedání tzv. BBNJ⁴ konference, plným názvem Mezivládní konference o mezinárodním právně závazném nástroji v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní jurisdikce (*Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*)⁵, o níž na stránkách tohoto časopisu pravidelně referujeme.⁶ Připomeňme, že konference byla svolána „vánoční“ rezolucí Valného shromáždění OSN č. 72/249 (dokument A/RES/72/249) ze dne 24. prosince 2017 a původně měla mandát ke čtyřem zasedáním plánovaným na roky 2018 až 2020. Zatímco první tři zasedání proběhla v plánovaných termínech, 4. zasedání bylo z důvodu

¹ „Lod' dorazila ke břehu.“ Těmito slovy oznámila předsedající konference Rena Lee ze Singapuru v sobotu 4. března 2023 dosažení shody na textu dohody.

² Článek vychází v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law.

³ Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK. Zasedání konference se účastnila jako expertní poradce delegace ČR, a to díky spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR a podpoře Právnické fakulty UK. Příspěvek nevyjadřuje názory Ministerstva zahraničních věcí ČR ani postoje delegace ČR a veškeré případné chyby jsou autorčiny vlastní.

⁴ Připomeňme, že zkratka BBNJ reprezentuje výraz *biodiversity beyond national jurisdiction*, biodiverzita za hranicemi národní jurisdikce.

⁵ Webové stránky konference jsou dostupné na adrese <https://www.un.org/bbnj/>.

⁶ Viz ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Mezivládní konference o ochraně a udržitelném využívání mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce: může být čtvrté zasedání na přelomu března a dubna 2020 skutečně poslední?. *České právo životního prostředí*, č. 4/2019 (54), s. 105–118, dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_54.pdf [cit. 11-09-2023] a ŽÁKOVSKÁ, Karolina. 4. zasedání BBNJ konference: ujasnění pozic před velkým finále?. *České právo životního prostředí*, č. 1/2022 (63), s. 139–148, dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_63.pdf [cit. 11-09-2023].

pandemie covid-19 odsunuto až na březen 2022. Vzhledem k tomu, že se na tomto posledním plánovaném zasedání nepodařilo dosáhnout shody na textu dohody, pověřila konference v jeho závěru předsedající – již byla po celou dobu konference Rena Lee, Velvyslankyně pro záležitosti oceánů a mořského práva a zvláštní zmocněnkyně ministra zahraničních věcí Singapuru –, aby učinila kroky směrem k VS OSN, které by vedly ke svolání 5. zasedání konference na deset pracovních dnů v srpnu 2022.

První část 5. zasedání konference se konala ve dnech 15. – 26. srpna 2022⁷, ani během ní však ke shodě nedošlo. Konference proto doporučila 5. zasedání přerušit a jeho druhou část svolat v nejbližším možném termínu. S ohledem na vytíženost jednacích sálů OSN bylo obnovené 5. zasedání (jeho druhá část) svoláno na dny 20. února – 3. března 2023⁸. Přes pomalejší rozjezd vyjednávání bylo toto zasedání úspěšné, a to především díky odhodlání předsedající konference a hektickému závěru, který se protáhl na neuvěřitelných 36 hodin nepřetržitých jednání o posledních sporných otázkách. Dosažení shody na anglickém znění textu dohody oznámila předsedající v sobotu 4. března 2023 kolem půl desáté večer (konec druhé části 5. zasedání byl přitom původně plánován na pátek 3. března 2023 v 18:00). 5. zasedání konference bylo následně opět přerušeno, aby byl dán prostor pro jazykovou úpravu textu a jeho překlad do ostatních pěti oficiálních jazyků OSN.

K oficiálnímu přijetí Dohody v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní jurisdikce (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, dále též jen „BBNJ dohoda“ nebo „dohoda“) došlo 19. června 2023 v sídle OSN v New Yorku, a to konsenzem. Formálně se jednalo o třetí část 5. zasedání BBNJ konference, která však již byla jen velmi krátká (trvala dva dny, 19. – 20. června 2023). Ověřená kopie této třetí prováděcí dohody k UNCLOS⁹ ve všech šesti oficiálních jazycích OSN byla zveřejněna 21. července 2023¹⁰, otevřena k podpisu bude dva roky, od 20. září 2023 do 20. září 2025.

⁷ Svoláno bylo rozhodnutím VS OSN č. 76/564 ze dne 23. května 2022.

⁸ Ke svolání druhé části 5. zasedání došlo na základě obecné „oceánské“ rezoluce VS OSN přijaté v prosinci 2022. Srov. rezoluci A/RES/77/248 ze dne 30. prosince 2022, nazvanou „Oceány a mořské právo“ (*Oceans and the law of the sea*), zejm. bod 275.

⁹ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Úmluva OSN o mořském právu, přijata 10. prosince 1982 v Montego Bay (Jamajka), vstup v platnost 16. listopadu 1994.

¹⁰ Dostupná z: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_XXI_10.pdf?_gl=1*1iim6qj*_ga*MTIzMTgwNTY5Mi4xNjYwODMzNTY0*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5NDc2ODY1Ni4xNy4xLjE2OTQ3Njk1NzMuMC4wLjA. [cit. 11-09-23].

2. Formát a průběh jednání 5. zasedání

Specifikem 5. zasedání bylo rozdělení jednání do dvou částí, které však fakticky probíhaly jako dvě samostatná zasedání – trvaly vždy dva týdny (deset jednacích dnů) a jejich formát byl podobný předchozím zasedáním, byť samotná jednání byla samozřejmě mnohem intenzivnější. Podkladem pro jednání v první části 5. zasedání konference v srpnu 2022 byl návrh dohody upravený dle výsledků 4. zasedání (*Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/CONF.232/2022/5), v průběhu zasedání pak následovaly jeho dvě aktualizované verze – jedna na konci prvního týdne (*Refreshed draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/CONF.232/2022/CRP.12), druhá v poslední den jednání, pátek 26. srpna 2022 odpoledne (*Further refreshed draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/CONF.232/2022/CRP.13). Přestože se v posledních jednacích dnech první části 5. zasedání zdálo, že by text dohody mohl být přijat¹¹, právě druhý aktualizovaný text návrhu ukázal, že tyto naděje byly předčasné, neboť v něm stále zůstávalo mnoho nejasných či variantních ustanovení.

Podkladem pro jednání druhé části 5. zasedání na přelomu února a března 2023 byl upravený návrh dohody předložený delegátům na konci jeho první části (*Further refreshed draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/CONF.232/2023/2). Po prvním týdnu jednání byla delegátům distribuována další verze návrhu (*Updated draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction as of 25 February 2023*, A/CONF.232/2023/CRP.1/Add.1) a v sobotu 4. března 2023 v 1:30 newyorského času pak další, neoficiální verze shrnující přijaté změny a přetrvávající rozpory. Tato verze se pak stala podkladem pro poslední hodiny jednání a vzešel z ní finální text dohody.

Co se týká formátu vyjednávání na 5. zasedání konference, oficiálně (a stejně jako na předchozích zasedáních konference) probíhala na dvou základních platformách – ve formálních plenárních zasedáních (*Plenary*, řízená předsedající, otevřená všem delegátům i pozorovatelům, tlumočená do všech šesti oficiálních jazyků OSN) a v neformálních plenárních zasedáních (*Informal informals*, řízená

¹¹ Symbolicky by tak došlo k přijetí BBNJ dohody v roce 40. výročí UNCLOS přijaté v roce 1982.

facilitátory, otevřená všem delegátům i pozorovatelům, tlumočená do všech šesti oficiálních jazyků OSN). Ve druhé části 5. zasedání se k nim přidal třetí formát, a to porady předsedající (*President's consultations*, pouze jeden delegát za každý stát, uzavřené pro pozorovatele, pouze v angličtině). V obou částech pak byly tyto oficiální platformy doplněny řadou neoficiálních, z nichž nejvýznamnější byly tzv. malé skupiny (*small groups*) zaměřené na hledání kompromisu v dílčích sporných otázkách (hlavními účastníky byly delegace reprezentující opačné strany sporu, *small groups* ale byly otevřené všem delegátům s výhradou místa v sálech, kde probíhaly, jednání však probíhala pouze v angličtině). Velkou roli hrály samozřejmě i koordinační schůzky skupin společně vystupujících států, z nichž k nejvýznamnějším v rámci BBNJ konference patřily Evropská unie (jediná, jejíž členové nikdy nevystupovali samostatně, ve své „národní kapacitě“), skupina G77 a Čína (*G77 and China*), Africká skupina (*African Group*), skupina Malých ostrovních rozvojových států (*Small Island Developing States*, SIDS), skupina Tichomořských malých ostrovních rozvojových států (*Pacific Small Island Developing States*, PSIDS), skupina Karibského společenství (*Caribbean Community*, CARICOM) a Základní latinskoamerická skupina (*Core Latin American Group*, CLAM).

Intenzita vyjednávání pak výrazně vzrostla zejména ve druhém týdnu druhé části 5. zasedání¹², kdy v některých dnech probíhala i čtyři paralelní jednání věnovaná různým tématům, která se navíc často protahovala jak přes plánovou přestávku na oběd, tak do pozdních večerních hodin. Všechna jednání mimo oficiální jednací časy OSN (10:00 až 13:00 a 15:00 až 18:00) probíhala bez tlumočení, tedy pouze v angličtině. Jak již bylo výše naznačeno, vyjednávací maraton vyvrcholil v pátek, resp. sobotu, druhého týdne druhé části 5. zasedání, kdy jednání probíhala v různých formátech nepřetržitě téměř 36 hodin a postupně překročila několik limitů buď formálně stanovených v programu zasedání, či neformálně sdělených předsedající. Za zmínku v té souvislosti stojí, že velká část delegátů byla akreditována pouze na oficiálně stanovenou dobu trvání zasedání, tedy do pátku 3. března 2023, což znamenalo, že z budovy OSN nemohli po páteční půlnoci ani v pauzách odejít, protože by se z důvodu bezpečnostních opatření u vstupu nedostali zpátky. Přes výhrady, které k tomuto způsobu jednání od řady delegací zaznívaly¹³, je třeba ho zpětným pohledem hodnotit kladně. Právě jistá „umanu-

¹² Tlak na přijetí dohody byl značný i z finančních důvodů, neboť zasedání ve zvolené délce a rozsahu jsou velice nákladná.

¹³ Výhrady směřovaly jednak ke skutečnosti, že velká část vyjednávání probíhala pouze v angličtině, bez tlumočení do ostatních oficiálních jazyků OSN, a pouze na základě anglického znění návrhu dohody, resp. jejích jednotlivých ustanovení, jednak ke skutečnosti, že velká část delegací nebyla z kapacitních důvodů schopna všechna jednání pokrýt. Předsedající bylo též vycítáno, že některé kompromisní návrhy předkládá ona sama či facilitátoři jednotlivých sekcí s tím, že vyjednávání má být proces vedený státy (*State-led process*). Řada států, včetně malých rozvojových zemí, se však za předsedající postavila s tím, že v této závěrečné fázi je zvolený způsob vyjednávání jediný možný.

tost“ předsedající v posledních dvou dnech druhé části 5. zasedání byla pravděpodobně rozhodujícím faktorem, který jednání přivedl ke zdárnému konci, za což si po ohlášení dosažení shody vysloužila zasloužené ovace ve stoje.

Tematická struktura vyjednávání během 5. zasedání opět vycházela ze čtyř základních dílčích témat vymezených již rezolucí VS OSN č. 72/249, kterými byly mořské genetické zdroje, včetně otázek sdílení přínosů (*marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits*, dále též jen „MGRs“), nástroje prostorové správy (péče), včetně chráněných mořských oblastí (*measures such as area-based management tools, including marine protected areas*, dále též jen „ABMTs“), posuzování vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessments*, dále též jen „EIAs“) a budování kapacit a převod mořských technologií (*capacity-building and transfer of marine technology*, dále též jen „CB/TMT“). Většina zbylých dílčích témat byla během první části 5. zasedání tradičně sdružena v sekci tzv. průřezových otázek (*cross-cutting issues*, dále též jen „CCIs“), ve druhé části však došlo k jejich rozdělení na jednotlivá subtémata, která byla vyjednávána samostatně (obecná ustanovení, institucionální zajištění, finanční mechanismus, provádění/dodržování/řešení sporů). Vyjednávání v jednotlivých sekcích a subsekcích opět řídili facilitátoři, a to Janine Coxe-Felson z Belize (MGRs), Renée Sauvé z Kanady (ABMTs), René Lefebvre z Nizozemí (EIAs), Ligia Flores Soto z El Salvadoru (CB/TMT), Kurt Davis z Jamajky (CCIs – obecná ustanovení), Thembile Joyini z Jižní Afriky (CCIs – institucionální zajištění), Victoria Hallum z Nového Zélandu (CCIs – provádění/dodržování/řešení sporů) a Rena Lee ze Singapuru (CCIs – finanční mechanismus).

3. Základní charakteristiky přijaté dohody

BBNJ dohoda, v angličtině někdy nepřesně označovaná jako *High Seas Treaty* neboli Úmluva o volném moři¹⁴, se skládá z Preambule, 76 článků a dvou příloh, jejichž obsahem jsou orientační kritéria pro určení oblastí pro vyhlášení nástrojů prostorové péče a demonstrativní výčet typů budování kapacit a převodu mořských technologií. Samotný text je rozdělen na 12 částí, z nichž části II až V upravují čtyři základní témata dohody (MGRs, ABMTs, EIAs a CB/TMT).

Je třeba říci, že žádný z nespokojených států nevzněl námitku oficiální cestou, a proces vyjednávání dohody tedy nebyl zpochybněn.

¹⁴ Srov. například heslo „High Seas Treaty“ na Wikipedii (https://en.wikipedia.org/wiki/High_Seas_Treaty, cit. 11-09-2023). Tento zkrácený název je však nepřesný, neboť dohoda se vztahuje na oblasti za hranicemi národní jurisdikce, tedy jak na volné moře (*high seas*), tedy vodní sloupec, tak na Oblast (*Area*), tedy mořské dno a podzemí. Velmi snadno navíc může být zaměněna s Úmluvou o volném moře (*Convention on the High Seas*) přijatou na první Konferenci OSN o mořském právu v roce 1958. Vhodnější by byl proto zkrácený název „Dohoda o biodiverzitě oblastí za hranicemi národní jurisdikce“ či nějaký podobný.

Finální struktura dohody je následující:

Preambule (*Preamble*)

Část I Obecná ustanovení (*General provisions*): čl. 1–8

Část II Mořské genetické zdroje, včetně spravedlivého a rovnocenného sdílení přínosů (*Marine genetic resources, including the fair and equitable sharing of benefits*): čl. 9–16

Část III Opatření, jako jsou nástroje prostorové správy (péče), včetně chráněných mořských oblastí (*Measures such as area-based management tools, including marine protected areas*): čl. 17–26

Část IV Posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental impact assessments*): čl. 27–39

Část V Budování kapacit a převod mořských technologií (*Capacity-building and the transfer of marine technology*): čl. 40–46

Část VI Institucionální uspořádání (*Institutional arrangements*): čl. 47–51

Část VII Finanční zdroje a mechanismus (*Financial resources and mechanism*): čl. 52

Část VIII Provádění a dodržování (*Implementation and compliance*): čl. 53–55

Část IX Řešení sporů (*Settlement of disputes*): čl. 56–61

Část X Subjekty, které nejsou stranou této dohody (*Non-Parties to this Agreement*): čl. 62

Část XI Dobrá víra a zneužití práv (*Good faith and abuse of rights*): čl. 63

Část XII Závěrečná ustanovení (*Final provisions*): čl. 64–76

Příloha I Orientační kritéria pro určení oblastí (*Indicative criteria for identification of areas*)

Příloha II Typy budování kapacit a převodu mořských technologií (*Types of capacity-building and of transfer of marine technology*)

Následující text přináší stručné shrnutí obsahu dohody.

3.1 Obecná ustanovení (*General provisions, Část I, čl. 1–8*)

Obecná ustanovení obsahují na prvním místě definice (*Use of terms*, čl. 1, k jednotlivým definicím viz dále u příslušných témat). Dále je vymezen obecný cíl (*General objective*, čl. 2, dílčí cíle jsou pak uvedeny u všech čtyř substanciálních témat dohody, tj. MGRs, ABMTs, EIAs a CB/TMT), kterým je zachování a udržitelné využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní jurisdikce (*conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*), přičemž tyto oblasti (*areas beyond national jurisdic-*

tion, ABNJ) jsou též vymezeny jako oblast působnosti dohody (*Scope of application*, čl. 3, v čl. 1 bod 2 definovány jako volné moře a Oblast). V souladu s UNCLOS se dohoda nevztahuje na válečná pravidla a letadla a s výjimkou Části II (MGRs) ani na jiná pravidla nebo letadla vlastněná nebo provozovaná státem a používaná v době plavby pro státní nekomerční služby (čl. 4). Zdůrazněna je nutnost vykládat a uplatňovat dohodu v souladu s UNCLOS a tak, aby nebyly podryvány (*not undermine*) relevantní právní nástroje a rámce a relevantní globální, regionální, subregionální a odvětvové orgány (obecně označovány jako *instruments, frameworks and bodies*, IFBs), ale naopak podporována koherence a koordinace s nimi (čl. 5). Strany dohody se v rámci obecných ustanovení též zavazují ke spolupráci a k tomu, že budou usilovat o prosazování cílů dohody v rámci relevantních IFBs, jichž jsou členy (čl. 8).

Významné a v rámci vyjednávání do poslední chvíle diskutované ustanovení je věnováno obecným principům (zásadám) a přístupům (*General principles and approaches*, čl. 7), jichž je celkem 14. Spory se u tohoto ustanovení vedly zejména o dvou z nich: principu společného dědictví lidstva (*common heritage of mankind principle*) a principu/přístupu předběžné opatrnosti (*precautionary principle/approach*). Na uvedení prvního z nich v člancích dohody (nikoliv pouze v preambuli) trvaly rozvojové země, rozvinuté to dlouho odmítaly. Kompromis, který byl nakonec v poslední den vyjednávání přijat (byť se jeho návrh zrodil už v první části 5. zasedání), je uvedení principu společného dědictví lidstva s dovětkem „*který je zakotven v UNCLOS*“ (*principle of the common heritage of humankind*¹⁵ *which is set out in the Convention*, čl. 7 písm. b)) spolu s obdobnou formulací týkající se principu svobody, resp. svobod, volného moře, v níž však je zdůrazněn mořský vědecký výzkum (*freedom of marine scientific research, together with other freedoms of the high seas*, čl. 7 písm. c)). Co se týká principu/přístupu předběžné opatrnosti, spor o přesnou formulaci se vyjednáváním táhl prakticky od jejich počátku. Rozdělení států zde přitom bylo odlišné, než tomu bylo u většiny ostatních sporných otázek, kde „proti sobě“ zpravidla stály rozvinuté a rozvojové země. Přísnější formulaci, a tedy použití výrazu „princip (zásada)“ (*principle*) požadovaly země EU spolu s Africkou skupinou, malými ostrovními státy, Švýcarskem, Monakem, Velkou Británií, Izraelem a dalšími, řada rozvinutých zemí (USA, Kanada, Austrálie, Japonsko, Island, Ruská federace) spolu s Čínou a dalšími zeměmi naopak podporovaly mírnější pojem „přístup“ (*approach*). V průběhu 5. zasedání byla jako kompromisní zvažována i formulace „uplatňování předběžné opatrnosti“ (*application of precaution*), od které však nakonec bylo upuštěno (což je třeba hodnotit kladně,

¹⁵ Na rozdíl od UNCLOS, která používá spojení *common heritage of mankind*, byla pro dohodu zvolena genderově neutrální formulace *common heritage of humankind*. Z hlediska českého znění není tato změna relevantní, oba výrazy jsou překládány jako „lidstvo“.

neboť taková formulace nemá v mezinárodním právu oporu). Formulace, která nakonec byla přijata, tak ve skutečnosti není skutečným kompromisem, protože žádná ze stran sporu neustoupila; ustanovení zní „*princip předběžné opatrnosti nebo přístup předběžné opatrnosti, dle okolností*“ (*precautionary principle or precautionary approach, as appropriate*, čl. 7 písm. e)). Kromě těchto dvou principů bylo hojně diskutováno též ustanovení vyžadující „*plné uznání zvláštní situace malých ostrovních rozvojových států a nejméně rozvinutých zemí*“ (*full recognition of the special circumstances of small island developing States and of least developed countries*), kdy zejména spojení „*plné uznání*“ působilo rozvinutým zemím problémy (s argumentem, že není zřejmé, co přesně bude znamenat v praxi). Pro rozvojové země se však jednalo o nepřekročitelný požadavek, ve finálním znění dohody proto zůstalo. Naopak bez výraznějších problémů bylo dosaženo shody na zařazení principů/přístupů znečišťovatel platí (*polluter pays principle*, čl. 7 písm. a)), ekvity a spravedlivého a rovnocenného sdílení přínosů (*principle of equity and the fair and equitable sharing of benefits*, čl. 7 písm. d)), ekosystémového přístupu (*ecosystem approach*, čl. 7 písm. f)), integrovaného přístupu ke správě oceánů (*integrated approach to ocean management*, čl. 7 písm. g)), používání nejlepší dostupné vědy a vědeckých informací (*use of the best available science and scientific information*, čl. 7 písm. i)) či využití relevantních tradičních znalostí domorodých národů a místních komunit, jsou-li k dispozici (*use of relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, where available*, čl. 7 písm. j)). Dohoda jako jeden z principů/přístupů uvádí i uznání zvláštních zájmů vnitrozemských států, ovšem pouze rozvojových (*acknowledgement of the special interests and needs of landlocked developing countries*, čl. 7 písm. n)).

3.2 Mořské genetické zdroje, včetně spravedlivého a rovnocenného sdílení přínosů (Marine genetic resources, including the fair and equitable sharing of benefits, Část II, čl. 9–16)

Část II se vztahuje (čl. 10) na činnosti týkající se (*activities with respect to*) mořských genetických zdrojů (*marine genetic resources*, MGRs¹⁶) a digitálních informací o sekvencích (*digital sequence information*, DSI) mořských genetických zdrojů oblastí za hranicemi národní jurisdikce sebraným (*collected*) a vytvořeným (*generated*) po vstupu dohody v platnost pro příslušnou smluvní stranu. Dohoda dále rozšiřuje své uplatnění i na užívání MGRs a DSI sebraných či vytvořených před jejím vstupem v platnost, pokud smluvní strana neuplatní vůči tomuto rozší-

¹⁶ Mořské genetické zdroje jsou definovány v čl. 1 bod 8, a to souladně s definicí pojmu „genetické zdroje“, resp. „genetický materiál“, v Úmluvě o biologické rozmanitosti (1992). Jedná se o „*jakýkoliv materiál mořského rostlinného, živočišného, mikrobiálního nebo jiného původu obsahující funkční jednotky dědičnosti, který má skutečnou či potenciální hodnotu*“ (*means any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value*).

ření písemnou výjimku (*make an exception*) při ratifikaci či jiném způsobu přijetí dohody (čl. 10 odst. 1). Ustanovení části věnované MGRs (nikoliv celé dohody) se nevztahují na rybolov a ryby či jiné mořské organismy, které byly získány v rámci rybářských činností. Dílčími cíli Části II jsou spravedlivé a rovnocenné sdílení přírodních z činností týkajících se MGRs a DSI, vytváření a budování kapacit smluvních stran, zejména rozvojových, vytváření znalostí, vědeckých poznatků a technologických inovací a rozvoj a převod mořských technologií (čl. 9).

Pojmy „činnosti týkající se mořských genetických zdrojů“ ani „digitální informace o sekvencích“ nejsou v dohodě definovány; převládá názor, že to není nutné, neboť snaha o definování pojmu „činnosti“ by mohla být kontraproduktivní a přesným vymezením pojmu „digitální informace o sekvencích“ se zabývá jiné relevantní fórum, totiž Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, CBD). Naopak je definován pojem „užívání MGRs“ (*utilization of marine genetic resources*), kterým se rozumí „*provádění výzkumu a vývoje genetického a/nebo biochemického složení mořských genetických zdrojů, včetně použití biotechnologie*“ (čl. 1 bod 14)¹⁷. Za součást užívání jsou přitom považovány nejen výzkum a vývoj, ale i komercializace, resp. uvedení na trh (v definici tento pojem výslovně uveden není, ale dohoda na několika místech používá formulaci „*utilization, including commercialization*“).

Dohoda potvrzuje mezinárodní charakter ABNJ, když stanoví, že činnosti týkající se MGRs těchto oblastí mohou provádět všechny smluvní strany bez ohledu na svou zeměpisnou polohu a fyzické či právnické osoby spadající pod jejich jurisdikci (čl. 11 odst. 1). Při sběru MGRs *in situ* musí brát smluvní strany ohled na práva a oprávněné zájmy pobřežních států v oblastech spadajících pod národní jurisdikci a na oprávněné zájmy jiných států v ABNJ (čl. 11 odst. 3); zdůrazněno je, že tento sběr nevytváří právní základ pro jakýkoliv nárok na kteroukoliv část mořského prostředí či jeho zdrojů (čl. 11 odst. 5). Přestože se to nezdálo pravděpodobné, státy se nakonec shodly na povinnosti provádět činnosti týkající se MGRs v zájmu všech států, ve prospěch celého lidstva a výlučně pro mírové účely (čl. 11 odst. 6 a 7).

V souladu s kompromisem, který se ustálil během první části 5. zasedání, dohoda zachovává svobodný přístup (*free access*) k MGRs v ABNJ (žádná z činností týkajících se MGRs tedy ani do budoucna nebude podléhat povolení), upravuje však oznamovací povinnost, která se bude týkat sběru MGRs *in situ* a využívání MGRs či DSI, včetně komercializace. Dohoda rozlišuje tři typy oznámení (*notifi-*

¹⁷ „[T]o conduct research and development on the genetic and/or biochemical composition of marine genetic resources, including through the application of biotechnology [...]“. Pojem „biotechnologie“ (*biotechnology*) je definován v čl. 1 bodě 3.

ation), jejichž předání informačnímu mechanismu dohody (tzv. *clearing-house mechanism*, CHM) musí smluvní strany zajistit (čl. 12): oznámení před sběrem (nejméně 6 měsíců či tak brzo, jak je to možné), oznámení po sběru (hned, jakmile budou stanovené informace k dispozici, nejpozději však do jednoho roku) a oznámení o užívání (hned, jakmile budou stanovené informace k dispozici). Pro všechny tři typy oznámení dohoda upřesňuje informace, které musí obsahovat (čl. 12 odst. 2, 5 a 8). Na základě prvního z uvedených oznámení vygeneruje CHM standardizovaný identifikátor BBNJ (*BBNJ standardized batch identifier*), který bude následně uváděn u všech informací týkajících se daného sběru a jeho výsledků. Toto ustanovení je kompromisem mezi postojem rozvojových zemí, které argumentovaly, že MGRs z ABNJ jsou společným dědictvím lidstva, a chtěly podmínit jejich sběr povolením vydávaným některým z orgánů dohody, a postojem rozvinutých zemí, pro které bylo jakékoliv omezení svobody přístupu k živým zdrojům volného moře a hlubokomořského dna nepřijatelné.

Velmi důležitou otázkou celé dohody byly přesné parametry spravedlivého a rovnocenného sdílení přínosů (*fair and equitable sharing of benefits*, čl. 14). Zatímco na sdílení nepeněžních přínosů (*non-monetary benefits*) a jejich formách¹⁸ státy dokázaly najít shodu poměrně rychle, spory ohledně peněžních přínosů (*monetary benefits*) z užívání přetrvávaly do poslední chvíle (rozvinuté země sdílení peněžních přínosů odmítaly, rozvojové ho požadovaly). Kompromisním řešením se nakonec stalo zřízení zvláštního fondu (*special fund*), jehož prostřednictvím by měly být peněžní přínosy sdíleny. Pravidla fungování tohoto fondu byla finalizována v posledních hodinách jednání a je třeba říci, že jsou poměrně komplikovaná. Po vstupu dohody v platnost by do fondu měly přispívat pouze rozvinuté smluvní strany, a to ve výši 50 % jejich vyměřeného příspěvku do pravidelného rozpočtu dohody (čl. 14 odst. 6). Konference smluvních stran (*Conference of the Parties*, COP) dále rozhodne tříčtvrtinovou většinou (po vyčerpání snah o konsenzus) o způsobech sdílení peněžních přínosů z využívání MGRs a DSI (čl. 14 odst. 7). Dohoda způsoby sdílení peněžních přínosů neupřesňuje, stanoví ale demonstrativně, že mohou zahrnovat dílčí platby při dosažení určitých milníků (*milestone payments*), platby související s komercializací výrobků, včetně procent z příjmů z jejich prodeje, či odstupňované, pravidelně placené poplatky. Prostředky ze zvláštního fondu by následně měly být využívány na financování projektů budování kapacit, včetně účinných projektů pro zachování a udržitelné

¹⁸ Jedná se zejména o přístup ke vzorkům, DSI, vědeckým datům, informacím z oznámení, převod mořských technologií za stanovených podmínek, budování kapacit a posilování vědecké a technické spolupráce. Další formy mohou být stanoveny konferencí smluvních stran na základě doporučení Výboru pro přístup a sdílení přínosů (čl. 14 odst. 2).

využívání mořské biologické rozmanitosti, pomoci rozvojovým zemím při provádění dohody, případně dalších činností dle rozhodnutí COP (čl. 52 odst. 6).

COP bude v tomto tématu formou doporučení nápomocen Výbor pro přístup a sdílení přínosů (*Access and benefit-sharing committee*, čl. 15), který bude mít 15 členů nominovaných smluvními stranami a volených COP. Jedním z úkolů výboru bude zpracovávat zprávy pro COP o provádění Části II dohody, mimo jiné i na základě zpráv, které mu budou pravidelně předkládány smluvními stranami.

Dlouho zvažované ustanovení věnované otázce práv duševního vlastnictví (*intellectual property rights*) bylo nakonec z dohody vypuštěno.

3.3 Opatření, jako jsou nástroje prostorové správy (péče), včetně chráněných mořských oblastí (*Measures such as area-based management tools, including marine protected areas, Část III, čl. 17–26*)

Část III vyvolávala během celého 5. zasedání nejméně kontroverzí, protože se na jejích základních prvcích shodla většina jak rozvinutých, tak rozvojových zemí. Přesto i u tohoto tématu přetrvaly dílčí rozpory až do posledních hodin jednání.

Co se týká relevantních definic, pojem „nástroj prostorové správy (péče)“ (*area-based management tool*, ABMT) byl poměrně bez potíží vymezen jako „nástroj, včetně chráněné mořské oblasti, pro geograficky vymezenou oblast, jehož prostřednictvím je řízeno jedno nebo více odvětví nebo činností s cílem dosáhnout konkrétních cílů zachování a udržitelného využívání biodiverzity v souladu s touto Dohodou“ (čl. 1 bod 1)¹⁹. Naopak finální definice pojmu „chráněná mořská oblast“ (*marine protected area*, MPA) se nerodila snadno, přestože kompromisní návrh přijatelný pro většinu států byl dojednán již v průběhu první části 5. zasedání ve *small group* vedené Singapurem. Spornou byla zejména otázka, zda MPA může umožnit využívání biodiverzity, či se má jednat výlučně o zóny, kde žádné využívání – tedy lov nebo sběr mořských organismů – nebude možné (*no-take zones*). Přijatá kompromisní definice uvádí jako cíl MPA dlouhodobé zachování biologické rozmanitosti s tím, že udržitelné využívání může být umožněno tam, kde je to vhodné, je-li s tímto cílem v souladu²⁰. Udržitelným využíváním (*sustainable use*, čl. 1 bod 13) pak dohoda rozumí „využívání složek biologické rozmanitosti způsobem a tempem, které nevedou k dlouhodobému poklesu biologické rozmani-

¹⁹ „[A] tool, including a marine protected area, for a geographically defined area through which one or several sectors or activities are managed with the aim of achieving particular conservation and sustainable use objectives in accordance with this Agreement“.

²⁰ „[A] geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives“.

tosti, a tím zachovávají její potenciál pro uspokojování potřeb a ambicí současných i budoucích generací“²¹

Dílčí cíle Části III dohody (čl. 17) zahrnují zachovávání a udržitelné využívání oblastí vyžadujících ochranu, posílení spolupráce a koordinace v této oblasti mezi státy a relevantními IFBs, ochranu, obnovu a udržování biologické rozmanitosti a ekosystémů mimo jiné s cílem posílit jejich produktivitu a odolnost, podporu potravinové bezpečnosti a dalších socioekonomických cílů, včetně kulturních hodnot, a podporu rozvojových zemí ve využívání ABMTs s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem SIDS.

Návrhy (*Proposals*, čl. 19) na zřízení ABMTs, vč. MPAs, budou podávat smluvní strany (individuálně či kolektivně) sekretariátu dohody, a to po konzultaci relevantních aktérů (*stakeholders*, výslovně jsou uvedeny jiné státy, mezinárodní orgány, občanská společnost, vědecká komunita, soukromý sektor, domorodé národy a místní komunity). Dohoda upřesňuje obsah návrhů (čl. 19 odst. 4) a v příloze I uvádí orientační kritéria pro identifikaci oblastí, pro něž by ochrana prostřednictvím ABMTs byla vhodná.

Po předložení sekretariátu bude návrh zveřejněn a postoupen Vědeckému a technickému orgánu (*Scientific and Technical Body*, STB), který provede jeho předběžné posouzení (*preliminary review*, čl. 20), jehož výsledky sdělí navrhovatel, který by podle nich měl návrh upravit. Sekretariát upravený návrh opět zveřejní a zajišťuje k němu konzultace s veřejností, které mají být inkluzivní, transparentní a otevřené všem aktérům (čl. 21 odst. 1).

Ustanovení věnované konzultacím návrhů na vyhlášení ABMTs, vč. MPAs (*Consultations on and assessment of proposals*, čl. 21), obsahuje dvě dílčí související pravidla, s nimiž nesouhlasila EU, v boji za jejich odstranění však zůstala prakticky osamocena. Prvním z nich je privilegované postavení „přilehlých pobřežních států“ (*adjacent coastal States*). Dohoda stanoví, že „státy, především přilehlé pobřežní státy, by měly být [o předloženém návrhu] informovány a vyzvány k předložení [svých připomínek a komentářů]“ (*States, in particular adjacent coastal States, shall be notified and invited to submit [...]*, čl. 21 odst. 2 písm. a)). Problematická je tato formulace z toho důvodu, že nerespektuje pravidlo, že v ABNJ mají všechny státy světa rovné postavení, a dále proto, že použitý pojem není nijak upřesněn, není tedy zřejmé, jaké státy by měly v konkrétních případech být považovány za „přilehlé“. Druhým sporným pravidlem je zvláštní právní úprava konzultací

²¹ „[T]he use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to a long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.“

v případě tzv. kapes na volném moři (*high seas pockets*). Jedná se o oblasti volného moře, které jsou zcela obklopeny výlučnými ekonomickými zónami (*exclusive economic zones, EEZs*) pobřežních států daného regionu. Dohoda stanoví, že pokud se navržený ABMT týká těchto „kapes“, navrhovatelé jsou povinni vést „cílené a proaktivní konzultace, včetně předchozího oznámení“ (*targeted and proactive consultations, including prior notification*) s těmito státy, jejich připomínky a komentáře zvážit, písemně je vypořádat a návrh podle nich případně upravit (čl. 21 odst. 4). Argumentem EU bylo, že UNCLOS koncept *high seas pockets* a privilegované postavení států, jejichž EEZ je obklopují, nezná, navíc se jedná o koncept nebezpečný a právně sporný, protože při širokém výkladu (kterému pojem samotný nijak nebrání) zahrnuje veškeré volné moře. Prakticky všechny ostatní delegace však na zahrnutí tohoto ustanovení trvaly a EU byla v této věci nakonec nucena ustoupit.

Dalším velmi diskutovaným aspektem tématu ABMT bylo rozhodování o zřízení těchto nástrojů a způsob zohlednění případně existujících nástrojů podobného typu přijatých v rámci relevantních IFBs (tedy konkrétní provedení pravidla *not undermine*). Dohoda nakonec zmocňuje COP k přijímání tří typů aktů se vztahem k ABMTs (čl. 22 odst. 1):

- a) rozhodnutí o zřízení AMBTs a souvisejících opatření (v případě, že neexistuje žádný IFB s věcnou či geografickou působností v dané oblasti),
- b) rozhodnutí o opatřeních kompatibilních s (výraz *compatible with* dostal přednost před výrazem *complementary to*, doplňkových k, který byl též zvažován) opatřeními přijatými pro danou oblast v rámci existujících relevantních IFBs (v případě, že existují IFBs s částečnou věcnou či geografickou působností v dané oblasti),
- c) doporučení existujícím relevantním IFBs (v případě, že opatření navržená pro ochranu dané oblasti jsou plně v jejich působnosti).

EU se nepodařilo prosadit tzv. *recognition clause* (uznávací klauzuli), podle níž by COP mohla svým rozhodnutím vydaným na návrh relevantních IFBs uznávat ABMTs vytvořené v jejich rámci (takové ustanovení by tyto ABMTs postavilo naroveň ABMTs zřízeným v rámci dohody). Přestože většina delegací určitou formu uznání podpořila jako výraz holistického přístupu k ochraně oceánů a posílené spolupráce mezi dohodou a ostatními fóry, návrh měl silné odpůrce (země CLAM, Čína a některé další), kteří v tomto dílčím aspektu vyjednávání nakonec slavili úspěch. Dohoda tak pouze stanoví, že COP může zvážit potřebu a případně rozhodnout o vytvoření mechanismu týkajícího se existujících ABMTs vytvořených v rámci relevantních IFBs (čl. 22 odst. 4).

Posledním významným sporným bodem této části dohody byl způsob přijímání rozhodnutí, resp. hlasování (*Decision-making*, čl. 23). Již během první části 5. zasedání získal širokou podporu návrh, aby rozhodnutí a doporučení podle Části III dohody byla přijímána většinovým hlasováním, pokud selžou všechny snahy o konsenzus, a státy, které nebudou souhlasit, měly možnost tzv. *opt-out*, tedy jednostranného prohlášení, že s rozhodnutím nesouhlasí a nejsou jím vázány. V průběhu druhé části 5. zasedání bylo však třeba dohodnout většinu požadovanou pro rozhodnutí (diskutována byla 2/3, 3/4 a 4/5 většina) a upřesnit podmínky pro *opt-out*, jehož nadužívání by mohlo ohrozit cíle, pro které by byl příslušný ABMT zřízen. Přijatým řešením je nakonec 3/4 většina přítomných a hlasujících zástupců smluvních stran, přičemž 2/3 většinou musí být před tím rozhodnuto, že všechny snahy o dosažení konsenzu byly vyčerpány. Rozhodnutí či doporučení COP týkající se ABMTs nabyde účinnosti uplynutím 120 dnů od svého přijetí. Během této lhůty může každá smluvní strana písemně uplatnit námitku (*objection*), která způsobí, že pro ni rozhodnutí nebude závazné. Námitku lze vznést pouze z některého ze stanovených důvodů (nesoulad s dohodou či UNCLOS, diskriminační povaha, praktická nemožnost smluvní strany rozhodnutí vyhovět) a je časově omezena na tři roky s možností opětovného uplatnění, pokud důvody přetrvávají. Smluvní strana, která námitku uplatnila, je zároveň povinna přijmout alternativní opatření a nepodryvat účinnost přijatého rozhodnutí, pokud to není nutné pro výkon jejích práv a povinností v souladu s UNCLOS.

Součástí Části III dohody je i ustanovení upravující nouzová opatření (*Emergency measures*, čl. 24), která bude mít COP možnost přijmout v případech, kdy určitá činnost nebo přírodní či lidmi způsobená katastrofa způsobila či bude hrozit, že způsobí, závažné nebo nevratné poškození mořské biologické rozmanitosti v ABNJ. Dohoda upravuje podmínky přijímání a charakter nouzových opatření, včetně možnosti jejich přijetí mezi zasedáními a jejich dočasné a subsidiární povahy, a zmocňuje STB k vytvoření návrhu podrobné procedury jejich přijímání k případnému přijetí COP.

3.4 Posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental impact assessments, EIAs, Část IV, čl. 27–39*)

Část IV dohody zůstává i ve finálním znění nejdělsí, tvoří ji třináct článků. Posuzování vlivů na životní prostředí je definováno velmi jednoduše jako „*proces identifikace a hodnocení potenciálních dopadů činnosti, který poskytuje informace pro rozhodování*“ (čl. 1 bod 7)²². Relevantní pro tuto část je i definice pojmu „*kumulativní vlivy*“ (*cumulative impacts*), kterými se rozumí „*kombinované a vzrůs-*

²² „[M]eans a process to identify and evaluate the potential impacts of an activity to inform decision-making“.

tající vlivy vyplývající z různých činností, včetně známých minulých a současných a rozumně předvídatelných budoucích činností, nebo z opakování podobných činností v průběhu času, a důsledky změny klimatu, okyselení oceánů a souvisejících dopadů“ (čl. 1 bod 6)²³. Naopak v dohodě chybí definice pojmu „strategická posuzování vlivů na životní prostředí“ (*strategic environmental assessments, SEAs*), na němž se nepodařilo najít shodu (resp. se delegace shodly, že koncept SEA není vnímán jednotně). Obdobně jako tomu je i u dvou předchozích substanciálních témat dohody, jsou i u EIAs nejprve vymezeny dílčí cíle (čl. 27). Patří mezi ně provedení ustanovení UNCLOS o posuzování vlivů pro ABNJ, zajištění, že budou potenciálně škodlivé činnosti zhodnoceny z hlediska vlivů na životní prostředí a prováděny tak, aby k významným negativním vlivům nedošlo, podpora zvážení kumulativních vlivů a vlivů v oblastech spadajících pod národní jurisdikci, podpora SEAs, dosažení koherentního rámce EIAs pro činnosti prováděné v ABNJ a budování a posilování kapacit smluvních stran, zejména rozvojových zemí, v oblasti EIAs.

Základním pravidlem je, že hodnocení vlivů provádí vždy smluvní strana, pod jejíž jurisdikcí či kontrolou je činnost prováděna (dohoda připouští „společné EIAs“ či spolupráci smluvních stran s odborníky z jiných zemí, tyto nástroje však slouží k překonání překážek v oblasti kapacit u rozvojových zemí, nikoliv k omezení smluvních stran při provádění EIAs).

Co se týká povinnosti provést EIA (*Obligation to conduct EIAs*, čl. 28), finální verze dohody vychází z přístupu založeného na místě, kde činnost probíhá (*activity-based approach*), doplněného mírnou formou přístupu založeného na místě, kde se vlivy činnosti projevují (*impact-based approach*). Smluvním stranám je uloženo zajistit, že potenciální vlivy činností, které jsou pod jejich jurisdikcí či kontrolou plánovány v ABNJ (*activity-based approach*), budou zhodnoceny před tím, než budou povoleny. Tato základní povinnost je doplněna povinností provést EIA i v případě činností plánovaných v oblastech spadajících pod národní jurisdikci, avšak pouze v případě, že příslušná smluvní strana určí, že taková činnost může způsobit podstatné znečištění či významné a škodlivé změny na mořském prostředí v ABNJ (*impact-based approach*, tato povinnost však vyplývá přímo z UNCLOS). Smluvní strana si v tomto druhém případě může vybrat, zda provede EIA v souladu s Částí IV dohody či dle vlastních vnitrostátních pravidel (v případě druhého postupu je povinna poskytovat informace prostřednictvím CHM).

²³ „[T]he combined and incremental impacts resulting from different activities, including known past and present and reasonably foreseeable activities, or from the repetition of similar activities over time, and the consequences of climate change, ocean acidification and related impacts.“

Úprava vztahů mezi dohodou a procesy EIA případně upravenými v rámci relevantních IFBs (čl. 29) je založena na spolupráci a koordinaci. Smluvní strany jsou povinny podporovat používání EIAs a provádění standardů a směrnic přijatých ve vztahu k EIAs v rámci dohody (viz dále k čl. 38) na půdě relevantních IFBs, jichž jsou členy, a STB je uloženo při vývoji standardů a směrnic s relevantními IFBs spolupracovat. Smluvní strany nejsou povinny provést EIA dle dohody, pokud byly potenciální vlivy činnosti posouzeny dle požadavků relevantních IFBs a toto posouzení je ekvivalentní posouzení požadovanému dle dohody. Výstup z takového posouzení musí smluvní strana publikovat prostřednictvím CHM.

Další z kompromisů, který se zrodil během první části 5. zasedání a promítl se do finálního znění dohody, je stanovení prahu (*threshold*), který spustí povinnost provést EIA (*Thresholds and factors for conducting EIAs*, čl. 30). Zvolen byl „dvouprahový přístup“ (*two-tiered approach*), kdy u činností, které mohou mít více než malý nebo přechodný dopad na mořské prostředí (*more than a minor or transitory effect on the marine environment*) nebo jejichž dopady jsou neznámé nebo nedostatečně prozkoumané, musí být proveden tzv. *screening* (úvodní prověření, v české právní úpravě „zjišťovací řízení“), jehož účelem je zjistit, zda činnost nemůže způsobit podstatné znečištění či významné a škodlivé změny na mořském prostředí (*substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment*), tedy překonat práh, který je pro provedení EIA stanoven v UNCLOS²⁴. Pokud má strana po provedení *screeningu* oprávněné důvody se domnívat (*reasonable grounds for believing*), že dopady činnosti mohou být takto závažné, je povinna provést posouzení vlivů v souladu s dohodou.

Jednotlivými fázemi procesu EIA (čl. 31) jsou úvodní prověření (*screening*), jehož účelem je zjistit, zda je třeba provést EIA, stanovení rozsahu posuzování (*scoping*), zhodnocení možných negativních vlivů (*impact assessment*), stanovení opatření pro prevenci a kontrolu možných negativních vlivů (*prevention, mitigation and management of potential adverse impacts*), zveřejnění a veřejné projednání (*public notification and consultation*) a vypracování a zveřejnění zprávy o EIA (*preparation and publication of an environmental impact assessment report*). Smluvní strany mohou konat společné EIAs, a to zejména v případech činností pod jurisdikcí či kontrolou SIDS. V rámci STB vznikne oficiální seznam odborníků (*roaster of experts*), kteří budou k dispozici zemím s problémy v oblasti kapacit.

Podrobně je upravena účast států a dalších relevantních aktérů (dle čl. 32 odst. 3 se jimi rozumí domorodé národy a místní komunity s relevantními tradičními znalostmi, příslušné globální, regionální, subregionální a odvětvové orgány,

²⁴ Srov. čl. 206 UNCLOS.

občanská společnost, vědecká obec a veřejnost) v procesu EIA (*Public notification and consultation*, čl. 32). Oznámení plánované činnosti musí smluvní strany učinit včas, a to i prostřednictvím CHM a sekretariátu dohody, příležitosti zapojit se do procesu EIA musí být plánované, účinné a časově omezené. Účast dalších států a veřejnosti by obecně měla být inkluzivní, transparentní a včasná a zároveň cílená a proaktivní, pokud bude zahrnovat SIDS. Co se týká fáze, kdy by k oznámení a konzultacím, včetně možnosti se vyjádřit, mělo dojít, dohoda výslovně (na návrh EU) zmiňuje *scoping* a zprávu o EIA, resp. její návrh, každopádně k nim však musí dojít před přijetím rozhodnutí, zda činnost povolit.

Obdobně jako u konzultací návrhů na vyhlášení ABMTs (čl. 21, viz též výše) jsou i v případě konzultací v procesu EIA státy s privilegovaným postavením (jejich účast by měla být „zvláště“, *in particular*, zajištěna). Patří mezi ně přilehlé pobřežní státy (*adjacent coastal States*) a jakékoliv jiné státy „blízké“ k dané činnosti, a to za předpokladu, že jsou potenciálně nejvíce zasaženými státy (*any other States adjacent to the activity when they are potentially most affected States*). Pojem „potenciálně nejvíce zasažené státy“ je upřesněn v čl. 32 odst. 2, rozumí se jím pobřežní státy, lze-li důvodně předpokládat, že jejich suverénní práva týkající se přírodních zdrojů mohou být dotčena, a státy, které v dotčené oblasti vykonávají činnosti, u nichž lze důvodně předpokládat, že budou dotčeny. Tato poněkud kostrbatá konstrukce byla „ústupovou“ variantou navrženou EU v situaci, kdy se snažila prosadit zrušení privilegovaného postavení přilehlých pobřežních států a konceptu *high seas pockets* takřka proti všem. Zatímco v prvním případě byla částečně úspěšná, ve druhém případě nikoliv a ustanovení týkající se *high seas pockets* je v případě procesu EIA (čl. 32 odst. 6) totožné jako u konzultací návrhů na zřízení ABMTs (cílené a proaktivní konzultace, včetně předchozího oznámení, a zvážení připomínek a komentářů, včetně jejich písemného vypořádání).

Dohoda upřesňuje minimální obsah zpráv o EIA (*Environmental impact assessment reports*, čl. 33) a stanoví, že jejich návrh musí být v průběhu konzultací veřejnosti předložen prostřednictvím CHM, aby se k němu mohl vyjádřit STB, pokud to uzná za vhodné. Smluvní strana je povinna vzít případná vyjádření STB v úvahu. Finální zpráva musí zveřejněna prostřednictvím CHM.

Rozhodnutí, zda posuzovanou činnost povolit (*Decision-making*, čl. 34), je plně v rukou smluvní strany, pod jejíž jurisdikcí či kontrolou je prováděna (v této otázce tedy musely ustoupit rozvojové země, které požadovaly, aby toto rozhodnutí vydávala COP). Do dohody se nedostalo ani ustanovení, které by smluvními stranám výslovně zakázalo činnost povolit, pokud by EIA prokázala, že může způsobit podstatné znečištění či významné a škodlivé změny na mořském prostředí v ABNJ. Smluvní straně rozhodující o činnosti je pouze uloženo „vzít plně v úva-

hu“ (*full account shall be taken of*) proces EIA; činnost může povolit, pokud „při zohlednění zmírňujících opatření a plánovaného řízení činnosti dospěla k závěru, že vynaložila veškeré přiměřené úsilí, aby zajistila, že činnost může být prováděna způsobem, který je v souladu s prevencí významných nepříznivých vlivů na mořské prostředí“ (čl. 34 odst. 2)²⁵. Rozhodnutí, včetně podmínek provádění činnosti, musí být zveřejněno, a to i prostřednictvím CHM.

Dohoda dále upravuje sledování vlivů povolených činností (*Monitoring of impacts of authorized activities*, čl. 35), podávání zpráv o těchto vlivech (*Reporting on impacts of authorized activities*, čl. 36) a přezkum povolených činností a jejich vlivů (*Review of authorized activities and their impacts*, čl. 37). Poslední z těchto tří ustanovení je nejdelší a upravuje postup pro případ zjištění významných negativních dopadů činnosti, které buď nebyly v EIA předvídaný, nebo k nim došlo v důsledku porušení některé ze stanovených podmínek jejího provádění. Primární odpovědnost má i zde smluvní strana, pod jejíž jurisdikcí či kontrolou je činnost vykonávána, dohoda však umožňuje jakékoliv smluvní straně „vyjádřit obavy“ (*register its concerns*), a to u příslušné smluvní strany a STB, který je následně zmocněn dát smluvní straně, která činnost povolila, doporučení, jak situaci řešit.

Státy se shodly na zmocnění pro STB k vytvoření návrhu „standardů a/či směrnic“ (*standards and/or guidelines*, čl. 38), a to pro některé dílčí aspekty procesu EIA obligatorně (*shall develop*, čl. 38 odst. 1) a pro některé fakultativně (*may develop*, čl. 38 odst. 2). Do druhé skupiny patří i orientační seznam činností, které vyžadují, či nevyžadují EIAs, který byl v rámci vyjednávání hojně diskutován a zvažován jako jedna z příloh. Veškeré takto vytvořené standardy či směrnice musí být posouzeny a případně přijaty COP, přičemž platí, že případné standardy musí být přijaty ve formě přílohy k dohodě (čl. 38 odst. 3).

Posledním ustanovením Části IV dohody je čl. 39 věnovaný SEAs. Přestože se v průběhu druhé části 5. zasedání opětovně otevřelo téma slovesa použitého ve vztahu k provádění strategických posuzování, státy nakonec setrvaly na původně dohodnutém výrazu. Smluvní strany jsou tedy „povinny zvážit provedení“ (*shall consider conducting*) SEAs ve vztahu k plánům a programům týkajícím se činností pod jejich jurisdikcí či kontrolou, které mají být prováděny v ABNJ. Vedle SEAs prováděných smluvními stranami dohoda upravuje ještě SEAs oblasti či regionu, které může provádět COP s cílem shromáždit a shrnout nejlepší dostupné

²⁵ „A decision to authorize the planned activity under the jurisdiction or control of a Party shall only be made when, taking into account mitigation or management measures, the Party has determined that it has made all reasonable efforts to ensure that the activity can be conducted in a manner consistent with the prevention of significant adverse impacts on the marine environment.“

informace o dané oblasti či regionu, posoudit současné a potenciální budoucí vlivy a určit chybějící údaje a priority výzkumu.

3.5 *Budování kapacit a převod mořských technologií (Capacity-building and the transfer of marine technology, CB/TMT, Část V, čl. 40–46)*

CB/TMT je tématem, které bylo během vyjednávání z pochopitelných důvodů zcela zásadní pro rozvojové země. Část V, která je mu věnována, je relativně krátká, budování kapacit rozvojových zemí se však prolíná celým textem (mimo jiné je zmíněno jako dílčí cíl u všech tří zbývajících základních témat dohody, tedy MGRs, ABMTs a EIAs). Z definic je pro tuto část relevantní zejména vymezení pojmu „mořská technologie“ (*marine technology*, čl. 1 odst. 10), který je pro potřeby dohody vnímán velmi široce. Výčet složek tohoto pojmu je pouze demonstrativní (*includes, inter alia, [...]*) a velmi široký, mnohem širší, než by vyplývalo z běžného chápání pojmu „technologie“. Kromě informací a dat vztahujících se k mořským vědám a činnostem prováděným v mořském prostoru, relevantních manuálů a směrnic, vybavení pro odběr vzorků, pozorovacích zařízení a vybavení, relevantního počítačového softwaru či souvisejících biotechnologií zahrnuje například i „*odborné znalosti, vědomosti, dovednosti, technické, vědecké a právní know-how a analytické metody související se zachováním a udržitelným využíváním mořské biologické rozmanitosti*“²⁶. Dílčími cíli této části dohody (čl. 40) je pomáhat smluvním stranám, zejména rozvojovým zemím, v provádění dohody, umožnit inkluzivní, spravedlivou a účinnou spolupráci a účast na činnostech prováděných v rámci dohody, rozvíjet vědecké a technologické kapacity smluvních stran, zejména rozvojových zemí, vztahující se k zachování a udržitelnému využívání mořské biologické rozmanitosti ABNJ, prohlubovat a šířit znalosti a prostřednictvím CB/TMT podporovat rozvojové země v dosahování cílů dohody v oblasti MGRs, ABMTs a EIAs (k poslednímu z cílů je třeba uvést, že obdobná formulace se objevuje u cílů všech předchozích substanciálních částí dohody).

Dohoda smluvním stranám ukládá spolupracovat na pomoci ostatním smluvním stranám, zejména rozvojovým zemím, s dosahováním jejich cílů prostřednictvím CB/TMT, a to přímo, nebo prostřednictvím relevantních IFBs (čl. 41). Tato spolupráce by měla probíhat na všech úrovních a ve všech formách a měla by zahrnovat všechny relevantní aktéry (*stakeholders*), jako jsou, dle okolností, soukromý sektor, občanská společnost a domorodé národy a místní komunity jako držitelé tradičních znalostí. V rámci CB/TMT by státy měly „plně uznat“ (*give full recognition*) zvláštní požadavky rozvojových zemí (spojení *full recognition* bylo

²⁶ „[E]xpertise, knowledge, skills, technical, scientific and legal know-how and analytical methods related to the conservation and sustainable use of marine biological diversity.“

během jednání zpochybňováno rozvinutými zeměmi, neboť není zřejmé, co přesně je jeho obsahem, rozvojové země ho ale do textu prosadily).

Ustanovení věnované modalitám CB/TMT (čl. 42) upřesňuje, že se tyto dvě formy pomoci smluvním stranám s dosahováním cílů dohody liší na straně příjemce. Zatímco budování kapacit má směřovat výlučně ke smluvním stranám, které jsou rozvojovými zeměmi (*Parties, within their capabilities, shall ensure capacity-building for developing States Parties*), převod mořských technologií není na straně příjemce omezen, byť má být zajištěn zvláště ve prospěch rozvojových zemí, které dané technologie potřebují a požadují (*Parties [...] shall cooperate to achieve the transfer of marine technology, in particular to developing States Parties that need and request it*). Zvýhodnění rozvojových zemí v rámci převodu mořských technologií dále posiluje i ustanovení v rámci „dodatečných modalit“ CB/TMT (*Additional modalities for the transfer of marine technology*, čl. 43), podle něhož mají smluvní strany podporovat ekonomické a právní podmínky pro převod mořských technologií na rozvojové země, a to včetně poskytování pobídek podnikům a institucím (čl. 43 odst. 3). V rámci rozvojových zemí (resp. smluvních stran, které jsou rozvojovými zeměmi) mají určité země zvláštní postavení (pozornost by jim měla být věnována primárně/zvláště, *in particular*); jedná se o nejméně rozvinuté země (*least developed countries*), vnitrozemské rozvojové země (*landlocked developing countries*), geograficky znevýhodněné státy (*geographically disadvantaged States*), malé ostrovní rozvojové státy (*small island developing States*), pobřežní africké státy (*coastal African States*), souostrovňové státy (*archipelagic States*) a rozvojové země se středními příjmy (*developing middle-income countries*). Tento výčet je výsledkem mnoha jednání týkajících se různých ustanovení dohody a objevuje se v ní na několika místech, přičemž někdy je dále doplněn potřebou brát v úvahu „zvláštní okolnosti“ (*special circumstances*) SIDS a nejméně rozvinutých zemí.

Obecným požadavkem na proces CB/TMT je, aby byl transparentní, účinný, průřezový, participativní a zajišťoval genderovou rovnost; může vycházet z existujících programů, neměl by je však duplikovat (čl. 42 odst. 3).

V „dodatečných modalitách“ dohoda dále upřesňuje (čl. 43 odst. 2), že převod mořských technologií se ve vztahu ke všem smluvním stranám musí uskutečňovat „na základě spravedlivých a nejvýhodnějších podmínek, včetně výsadních a preferenčních podmínek, a v souladu se vzájemně dohodnutými podmínkami a s cíli dohody“²⁷, a musí brát v úvahu veškerá práva k těmto technologiím (čl. 43 odst. 4).

²⁷ „The transfer of marine technology undertaken under this Agreement shall take place on fair and most favourable terms, including on concessional and preferential terms, and in accordance with mutually agreed terms and conditions as well as the objectives of this Agreement.“

Technologie převáděné dle dohody musí být vhodné, relevantní a v co největší míře spolehlivé, cenově dostupné, aktuální, šetrné k životnímu prostředí a dostupné ve formě přístupné rozvojovým zemím (čl. 43 odst. 5).

Co se týká typů CB/TMT (čl. 44), dohoda uvádí, že „*mohou zahrnovat, ale nejsou omezeny na*“ (*may include, but are not limited to*) podporu vytváření nebo posilování lidských, vědeckých, technologických, organizačních, institucionálních a jiných zdrojů a zdrojů v oblasti finančního řízení. Příkladem jsou následně vyjmenovány konkrétní typy CB/TMT, které dále doplňuje a rozvíjí Příloha II (stále pouze orientačním způsobem, nejedná se tedy o taxativní výčet). COP je zmocněna tuto přílohu pravidelně přezkoumávat a poskytovat výkladová vodítka, která budou odrážet technologický pokrok a inovace a reagovat na vyvíjející se potřeby států a regionů.

Dohoda dále zřizuje Výbor pro budování kapacit a převod mořských technologií (*Capacity-building and transfer of marine technology committee*, čl. 46), který je poradním orgánem COP pro oblast CB/TMT. Jeho členy by měli být odborníci schopní pracovat objektivně „v nejlepším zájmu dohody“ (*in the best interest of the Agreement*) nominovaní smluvními stranami a zvolení COP. Stěžejním úkolem výboru je provádět pod dohledem COP monitoring a přezkum (*Monitoring and review*, čl. 45) CB/TMT prováděných dle dohody a předkládat o tom COP souhrnné zprávy a doporučení. Za účelem podpory plnění tohoto úkolu jsou smluvní strany povinny předkládat výboru pravidelné národní zprávy, a to ve formátu a intervalech určených COP (čl. 45 odst. 3).

3.6 Institucionální uspořádání (*Institutional arrangements*, Část VI, čl. 47–51)

Co se týká institucionálního uspořádání, dohoda v Části VI zřizuje tři základní orgány (COP, STB, sekretariát) a jednu informační platformu (CHM). Kromě toho je v rámci jiných částí dohody zřízeno několik zvláštních výborů, které mají sloužit jako pomocné orgány COP pro příslušné oblasti působnosti dohody; jedná se o Výbor pro přístup a sdílení přínosů (*Access and benefit-sharing committee*, čl. 15) a Výbor pro budování kapacit a převod mořských technologií (*Capacity-building and transfer of marine technology committee*, čl. 46), o nichž bylo pojednáno výše, a dále o Výbor pro provádění a dodržování dohody (*Implementation and compliance committee*, čl. 55), který dohoda zřizuje v rámci Části VIII. COP je zmocněna zřizovat další pomocné orgány (čl. 47 odst. 6 písm. d)), které považuje za nezbytné na podporu provádění dohody; výslovně je v tomto směru zmí-

něň výbor pro finanční zdroje (*a finance committee on financial resources*, čl. 52 odst. 14).

a) Konference smluvních stran (*Conference of the Parties*, COP, čl. 47)

COP je nejvyšším orgánem dohody. Její první zasedání se uskuteční do jednoho roku po vstupu dohody v platnost. Další pravidelná zasedání se budou konat v intervalech, které COP určí. Místem řádných zasedání COP bude buď sídlo sekretariátu, nebo sídlo OSN. Na svém prvním zasedání COP formou konsenzu schválí jednací řád (*rules of procedure*) pro sebe a své pomocné orgány a finanční pravidla (*financial rules*) upravující její financování a financování sekretariátu a všech pomocných orgánů.

Co se týká následného rozhodování (čl. 47 odst. 5), platí, že COP se snaží přijímat rozhodnutí a doporučení konsenzem. Pokud však všechny snahy o dosažení konsenzu selžou a není-li v dohodě stanoveno jinak, platí, že rozhodnutí a doporučení v podstatných otázkách přijímá COP dvoutřetinovou většinou a rozhodnutí v procedurálních otázkách prostou většinou přítomných a hlasujících smluvních stran.

COP je svěřena řada pravomocí a úkolů zaměřených na provádění dohody za účelem dosahování jejího cíle (resp. jejích cílů). Zvláštní pravomocí, o níž se v rámci vyjednávání vedly dlouhé diskuze, je možnost COP požádat Mezinárodní tribunál pro mořské právo (*International Tribunal for the Law of the Sea*) o poradní stanovisko (*advisory opinion*) k otázce týkající se souladu návrhu předloženého COP v jakékoli záležitosti spadající do její pravomoci s dohodou (čl. 47 odst. 7). Žádost o poradní stanovisko nesmí být podána ve věci, která spadá do pravomoci jiného IFB, nebo ve věci, která nutně zahrnuje posouzení jakéhokoli sporu týkajícího se svrchovanosti nebo jiných práv nad pevninským nebo ostrovním územím nebo nároku na ně nebo právního statusu určité oblasti jako oblasti spadající pod národní jurisdikci.

Po uplynutí pěti let od vstupu dohody v platnost a následně v intervalech, které si určí, COP provede zhodnocení a přezkum vhodnosti a účinnosti ustanovení dohody a v případě potřeby navrhne opatření na posílení jejich provádění za účelem lepšího zajištění zachování a udržitelného využívání mořské biologické rozmanitosti ABNJ (čl. 47 odst. 8).

Jednání COP a jejích pomocných orgánů, včetně rozhodovacího procesu, by měla být transparentní a přístupná pozorovatelům, pokud COP nerozhodne jinak (*Transparency*, čl. 48).

b) Vědecký a technický orgán (*Scientific and Technical Body*, STB, čl. 49)

Dalším orgánem zřízeným přímo dohodou je STB, jehož úkolem je poskytovat COP vědecké a technické poradenství a vykonávat další funkce, které mu jsou dohodou svěřeny, případně které určí COP. Členové STB jsou nominováni smluvními stranami a voleni COP, musí se jednat o odborníky schopné vykonávat svou činnost v nejlepším zájmu dohody. STB je povinen podávat COP pravidelně zprávy o své činnosti.

c) Sekretariát (*Secretariat*, čl. 50)

Sekretariát je administrativním a logistickým orgánem dohody. Pravidla jeho uspořádání a fungování, stejně jako jeho sídlo, budou určeny COP na jejím prvním zasedání (neformálně zatím o sídlo sekretariátu projevily zájem Belgie a Chile). Zvítězil tak názor, že by dohoda měla mít vlastní sekretariát, tedy by tuto funkci neměl vykonávat DOALOS (*Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the Office of Legal Affairs of the United Nations Secretariat*, Oddělení pro záležitosti oceánů a mořské právo Úřadu pro právní záležitosti Sekretariátu OSN). Úkoly sekretariátu jsou upřesněny v čl. 50 odst. 4.

d) Informační mechanismus dohody (*Clearing-house mechanism*, CHM, čl. 51)

CHM, nazývaný též „informační centrum“ či „informační systém“, není orgánem dohody, ale otevřenou platformou, jejímž prostřednictvím bude zajišťováno předávání informací týkajících se dohody a jejího provádění jak mezi sekretariátem, resp. jinými orgány dohody, a smluvními stranami, tak mezi stranami navzájem a směrem k veřejnosti, resp. dalším aktérům. Přesné parametry fungování CHM stanoví COP, jeho úkoly upřesňuje čl. 51 odst. 3. Řízením CHM je pověřen sekretariát.

3.7 Finanční zdroje a mechanismy (*Financial resources and mechanism*, Část VII, čl. 52)

Část VII obsahuje jediný článek nazvaný lakonicky „Financování“ (*Funding*). Není překvapivé, že tento článek, resp. jeho dílčí aspekty, patřily k nejspornějším bodům celé BBNJ konference.

Každá smluvní strana je povinna poskytnout v rámci svých možností zdroje na činnosti určené k dosažení cílů dohody (tedy financovat provádění dohody na vnitrostátní úrovni), a to s přihlédnutím ke svým vnitrostátním politikám, prioritám, plánům a programům (čl. 52 odst. 1).

Fungování orgánů dohody bude financováno prostřednictvím vyměřených příspěvků smluvních stran (čl. 52 odst. 2).

Vedle těchto dvou standardních ustanovení multilaterálních úmluv pak dohoda upravuje zvláštní finanční mechanismus (čl. 52 odst. 3 a násl.), jehož účelem je zajišťovat nové a dodatečné zdroje pro provádění dohody rozvojovými zeměmi. Součástí tohoto mechanismu jsou:

- a) dobrovolný svěřenský fond (*voluntary trust fund*), jehož účelem je usnadnit účast zástupců rozvojových zemí na zasedáních orgánů dohody,
- b) zvláštní fond (*special fund*) financovaný z příspěvků a plateb poskytovaných v rámci sdílení peněžních přínosů z užívání MGRs a DSI, včetně jejich komercializace (čl. 14 odst. 6 a 7, viz výše), a dalších příspěvků smluvních stran a soukromých subjektů, které chtějí poskytnout finanční prostředky na podporu zachování a udržitelného využívání mořské biologické rozmanitosti ABNJ,
- c) Svěřenský fond Globálního fondu pro životní prostředí (*Global Environment Facility trust fund*).

Prostředky zvláštního fondu a Svěřenského fondu Globálního fondu pro životní prostředí mohou být využity pro financování projektů budování kapacit dle dohody, pomoc rozvojovým zemím s prováděním dohody, podporu programů zachování a udržitelného využívání ze strany domorodých národů a místních komunit jako nositelů tradičních znalostí, podporu konzultací veřejnosti a financování jakýchkoli dalších činností dle rozhodnutí COP. Rozvojovým zemím budou finanční prostředky poskytovány na základě potřeb (*on the basis of need*) a na základě kritérií spravedlivého sdílení (*equitable sharing criteria*).

O zřízení případných dalších fondů může rozhodnout COP.

Finanční mechanismus je řízen COP a zodpovídá se jí.

Jak je uvedeno výše, COP je uloženo zřídit výbor pro finanční zdroje (*a finance committee on financial resources*, čl. 52 odst. 14), jehož úkolem bude pravidelně podávat zprávy a doporučení týkající se identifikace a mobilizace finančních prostředků v rámci finančního mechanismu dohody a informace o financování v rámci jiných mechanismů a nástrojů, které přímo či nepřímo přispívají k dosažení cílů dohody.

3.8 Provádění a dodržování (Implementation and compliance, Část VIII, čl. 53–55)

Provádění a dodržování dohody jsou věnovány pouhé tři články. První z nich (*Implementation*, čl. 53) ukládá smluvním stranám přijmout všechna nezbytná le-

gislativní, administrativní či politická opatření k zajištění provádění dohody, druhý (*Monitoring of implementation*, čl. 54) strany zavazuje monitorovat (sledovat) toto provádění a podávat o něm zprávy konferenci smluvních stran, a to ve formátu a intervalech, které konference smluvních stran určí.

Poslední z ustanovení této části (čl. 55) zřizuje již zmíněný Výbor pro provádění a dodržování (*Implementation and Compliance Committee*), jehož úkolem je usnadňovat provádění dohody a prosazovat dodržování jejích ustanovení. Dohoda však upřesňuje, že rolí výboru je být nápomocný a jeho fungování je nekonfliktní a není založeno na ukládání sankcí (*shall be facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive*). Stejně jako v případě ostatních výborů jsou členové Výboru pro provádění a dodržování nominováni smluvními stranami a voleni COP, která také upřesňuje modalitty jeho fungování a jíž pravidelně podává zprávy.

Obdobně jako jiné mezinárodní smlouvy z oblasti ochrany životního prostředí tedy ani BBNJ dohoda nepředpokládá žádné zvláštní mechanismy svého prosazování a její řádné provádění bude do značné míry záviset na vůli jednotlivých smluvních stran.

4. Závěr

BBNJ dohoda je jednou z nejvýznamnějších mezinárodních smluv, které byly v oblasti ochrany životního prostředí v posledních dvaceti letech přijaty, ne-li vůbec ta nejvýznamnější. Její geografická působnost zahrnuje více než 40 % povrchu planety a 95 % objemu oceánů. V příštích letech se stane tématem mnoha (nejen právních) diskuzí a budou o ní napsány stovky stran vědeckých prací. Nahlížena prizmatem snah o co nejúčinnější ochranu biodiverzity mezinárodních mořských prostorů není dokonalá a jen těžko mohla být vzhledem k tomu, že se na jejím znění muselo shodnout celé mezinárodní společenství, či alespoň jeho podstatná část, tedy velké množství států s často protichůdnými zájmy.

Účelem tohoto příspěvku nebylo přinést kritickou analýzu dohody, ale završit sérii článků, které v časopisu *České právo životního prostředí* k BBNJ konferenci vycházely s cílem informovat čtenáře v Česku, kde je mořskému právu věnována jen okrajová pozornost, o tomto nesmírně zajímavém vývoji mezinárodního práva. Část věnovaná obsahu dohody je poměrně dlouhá, až na výjimky se však omezuje na pouhý popis jejích základních charakteristik; kritické analýze se autorka bude věnovat ve svých dalších pracích.

Na závěr této poslední „zprávy z konference“ (oficiálním přijetím dohody dne 19. června 2023 BBNJ konference naplnila svůj účel a skončila) nezbyvá než vyjádřit naději, že dohoda bude během příštích dvou let podepsána a následně

ratifikována co největším počtem států – a Evropskou unií, zatím jedinou reprezentantkou „regionálních organizací ekonomické integrace“ (*regional economic integration organizations*), které se vedle států mohou též stát jejími smluvními stranami (čl. 65) –, a co nejdříve vstoupí v platnost.²⁸ Práce na ochraně mořské biodiverzity oblastí za hranicemi národní jurisdikce tím však zdaleka neskončí, naopak to bude její skutečný začátek.

**„THE SHIP HAS REACHED THE SHORE.“
THE 5TH BBNJ CONFERENCE AND THE NEW AGREEMENT
ON BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL
JURISDICTION.**

Abstract:

The paper is a report of the 5th session of the so-called BBNJ Conference, convened by the UN General Assembly in 2017 to negotiate a legally binding instrument under UNCLOS for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. The session was held in three parts - in August 2022, late February/March 2023 and June 2023. The final English version of the text was agreed on Saturday 4 March 2023 evening, after an incredible 36-hour marathon of continuous negotiations on the last contentious issues. After the necessary language adjustments and translation of the text into all official UN languages, the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction was formally adopted at the third part of the 5th session of the BBNJ Conference on 19 June 2023. The paper goes on to describe the basic characteristics of the Agreement and its individual parts, and expresses the hope that it will be signed and ratified by a sufficient number of States as soon as possible so that it could be put into practice.

Keywords: BBNJ Conference, BBNJ Agreement, marine biodiversity, areas beyond national jurisdiction



²⁸ Všechny členské státy EU, stejně jako EU samotná, dohodu podepsaly bezprostředně po jejím otevření k podpisu, k němuž došlo dne 20. září 2023. Česká republika tak učinila 29. září 2023. Do konce září 2023 dohodu podepsalo celkem 82 států.

POPULARIZAČNÍ ČLÁNKY

OCHRANNÁ PÁSMA VODNÍCH ZDROJŮ – SUCHO, PRÁVO A PRAXE

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

Titulek *Ochranná pásma vodních zdrojů – sucho, právo a praxe* označuje výzkumnou aktivitu v rámci, které je věnována pozornost analýze stávající právní úpravy na daném úseku. Zvláštní pozornost je věnována postavení dotčených obcí, jejichž katastrálních území se režim ochranných pásem dotýká, jakož i postavení dotčených vlastníků a uživatelů půdy. Cílem aktivity je hodnocení případných nedostatků právní úpravy a návrh potřebných změn či opatření, a to v kontextu klimatické změny, sucha a souvisejících otázek.¹

Proč jsou důležitá ochranná pásma vodních zdrojů?

Ochranná pásma fungují jako určitá nárazníková zóna pro ochranu vody samotné. Slouží k ochraně vodních zdrojů pro jejich další využití, přitom účelem jejich vymezení je zajištění vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje využívaného nebo využitelného pro zásobování pitnou vodou. Prakticky jde tedy o nástroj územní ochrany vody, který zároveň určitým způsobem limituje činnosti v dotčeném (spádovém) území.

Nové (a měnící se) podmínky spojené se změnou klimatu významně ovlivňují možnosti, jak do budoucna s vodou nakládat, vyžadují tedy, aby ochraně vodních zdrojů byla věnována zvýšená pozornost. V dlouhodobém výhledu v kontextu změny klimatu platí, že sektor vodního hospodářství je společně se sektory zemědělství a lesnictví nejvíce zranitelný vůči projevům změny klimatu. To je dáno geografickou polohou ČR na „střeše Evropy“. Voda z ČR převážně odtéká a vodní hospodářství je téměř zcela závislé na vodě, která spadne v podobě atmosférických srážek. Očekává se, že sucho bude nejzávažnějším projevem s největšími potenciálními dopady na obyvatelstvo, ekosystémy a biodiverzitu i ekonomiku. Těmito argumenty jsou mimo jiné odůvodněny opakované návrhy na posílení ochrany vod v ústavně-právním rámci ČR a stejnými argumenty je možné podpořit současnou i budoucí efektivní ochranu vodárenských zdrojů.

¹ Tato aktivita je realizována za podpory Výzkumného programu Strategie AV21 Voda pro život.

Jaká právní úprava v ČR ochranná pásma řeší?

Vodoprávní úřad stanoví ochranná pásma podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a to opatřením obecné povahy. Pokrývají se v zásadě vodní zdroje s průměrným odběrem více než 10 000 m³ za rok a zdroje podzemní vody pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody. Vyžadují-li to závažné okolnosti, může vodoprávní úřad stanovit ochranná pásma i pro vodní zdroje s nižší kapacitou. V souvislosti s klimatickou změnou lze poukázat na to, že významně jsou ohroženy také malé zdroje vody, jejichž ochrana je stejně důležitá jako ochrana zdrojů velkých.

Ochranná pásma mají dvojitý režim. Ochranná pásma I. stupně slouží k ochraně vodního zdroje v bezprostředním okolí jímacího nebo odběrného zařízení, ochranná pásma II. stupně slouží k ochraně vodního zdroje v územích stanovených vodoprávním úřadem tak, aby nedocházelo k ohrožení jeho vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti právě v kontextu širšího okolí.

V terénu jsou ochranná pásma označena informační cedulkou, viz § 5 odst. 2 vyhlášky č. 137/1999 Sb., kterou se stanoví seznam vodárenských nádrží a zásady pro stanovení a změny ochranných pásem vodních zdrojů: *Hranice ochranných pásem se vyznačují podle rozhodnutí vodohospodářského orgánu o stanovení ochranných pásem na viditelných místech tabulemi s nápisem „ochranné pásmo x stupně vodního zdroje“; je-li vodohospodářským orgánem stanoven zákaz vstupu, pak i textem „nepovoláním vstup zakázán“.* Ochranné pásmo druhého stupně se v terénu označuje obvykle pouze v místech se zvýšeným nebezpečím znečištění vodního zdroje a v místech křížení hranice ochranného pásma s komunikacemi. *Probíhá-li ochranné pásmo vodní hladinou nádrže, umístí se tabule na plovoucí zakotvené bóje.*







Jakým způsobem jsou v chráněných lokalitách omezeny lidské činnosti?

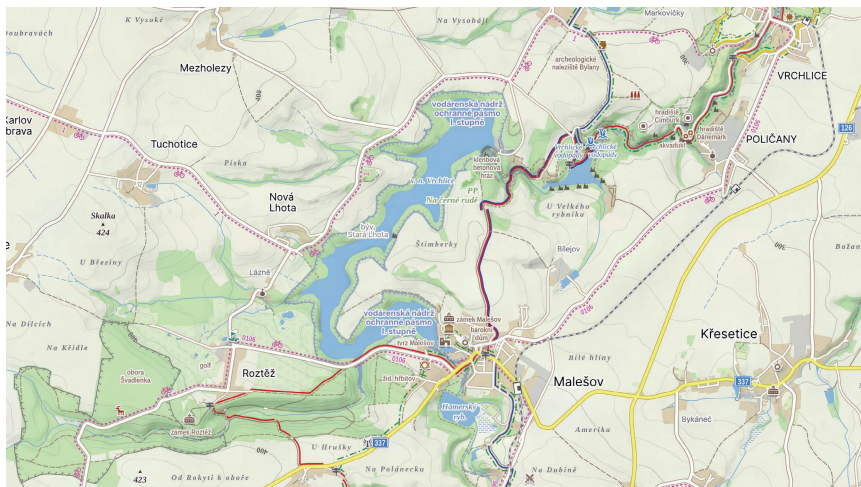
Je nesporné, že podmínky stanovené pro vyhlášená ochranná pásma vodních zdrojů omezují lidskou činnost. Opatření obecné povahy, kterým se ochranná pásma vyhláší, mohou podrobně specifikovat zakázané činnosti, které poškozují nebo ohrožují chráněné zájmy. Určité zákazy platí také přímo ze zákona, např. zákaz vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně.

V rámci vymezení ochranných pásem musí být zajištěna přiměřenost ochrany a s ní spojených omezení. Neměla by být vytvářena neodůvodněná omezení pro budoucí rozvoj lidských činností, lze-li je provozovat v podmínkách zásad přijatých k ochraně vodních zdrojů. Tento přístup vyžaduje (kromě pečlivé odborné přípravy vymezení ochranných pásem zahrnující dopady klimatické změny a stanovení zakázaných činností) také akceptaci a respektování vyhlášených zákazů a jiných omezení.

Za prokázané omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů náleží vlastníkům nebo nájemcům nebo pachtýřům těchto pozemků a staveb náhrada, takže relevantní dotčení vlastnického či jiného užívacího práva by mělo být kompenzováno.

Výzkum konkrétních podmínek vybraných vodárenských nádrží

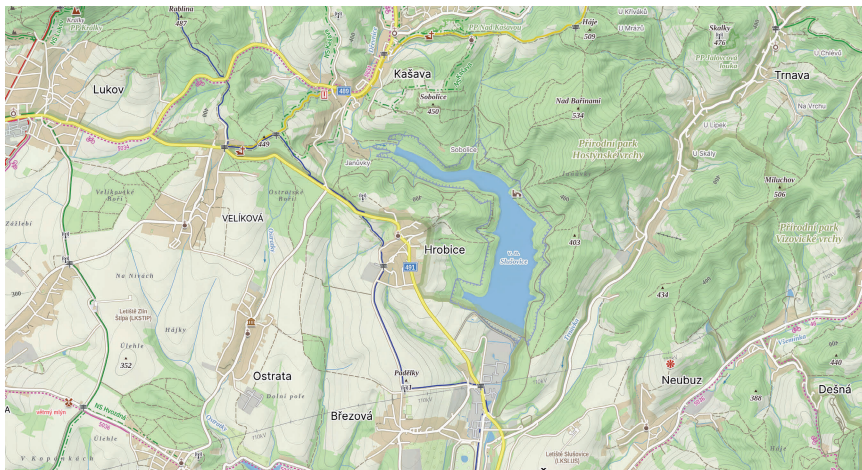
V rámci výzkumu se zabýváme dopadem konkrétních podmínek spojených s ochranou vybraných vodních zdrojů. Pro tento účel byla zmapována ochranná pásma vodních zdrojů a jejich režim u dvou vodárenských nádrží, konkrétně u vodárenské nádrže na říčce Vrchlici, která slouží jako zdroj pitné vody pro Kutnohorsko a Čáslavsko.



Vodárenská nádrž Vrchlice a její ochranné pásmo I. stupně (Zdroj: Mapy.cz)

Nádrž byla vybudována v letech 1966–1970. Její ochranný režim se dotýká primárně tří obcí, konkrétně obce Malešov, Miskovice a Vidice.

Druhou zkoumanou nádrží je vodárenská nádrž Slušovice na toku Dřevnice vystavěná v letech 1972–1976. Nachází se nad obcí Slušovice, nad soutokem Dřevnice s Trnávkou, její ochranná pásma leží na území pěti obcí: Hrobice, Trnava, Kašava, Držková a Vlčková.



Vodárenská nádrž Slušovice a její širší okolí (Zdroj: Mapy.cz)

Z hlediska nastavení regulace územního režimu se ukazuje, že pro dosažení efektivní územní ochrany vodárenského zdroje je nezbytné přijmout včasné a kontrolovatelná opatření, která vychází z procesů zajišťujících odpovídající kvalitu či kvantitu zdroje a chrání nejen samotnou vodní plochu a přiléhající okolí, ale také v potřebné míře širší okolí, v rámci něhož vzniká ohrožující znečištění. Konkrétní opatření musí být dostatečně odůvodněna, aby nevyvolávala nedůvěru obyvatel, a to zejména pokud zasahují do intravilánu. Zároveň je žádoucí dále rozšiřovat povědomí o významu ochranných pásem a širším dopadu lidských činností na kvalitu vod (a to nejen s ohledem na předpokládaný vývoj změny klimatu).

Na výzkumném projektu se podílí Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i. a Ústav pro hydrodynamiku AV ČR, v.v.i. ve spolupráci s Univerzitou Tomáše Bati.

 RECENZE A ANOTACE 

SOVA, A., BENDOVÁ, H., FRANČÍK, J. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 212 s., ISBN 978-80-7400-910-5

Koncem roku 2022 vydalo nakladatelství C. H. Beck ve fialové edici „Beckovy komentáře“ komentář k zákonu č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který je jedním z prvních autorských počínů v tomto směru. Je až s podivem, že v průběhu dosavadních 30-ti let nebyl na našem knižním trhu vydán ucelený komentář k tomuto složkovému zákonu na úseku ochrany životního prostředí. Tento primát představoval pro autory této publikace velkou výzvu, se kterou se jim přes některé níže uváděné výhrady podařilo vypořádat.

Vedoucím autorského kolektivu byl JUDr. Aleš Sova, Ph.D., absolvent Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, který v současnosti působí jako právník na odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Dalšími autory komentáře byli Ing. Helena Bendová, která se dlouhodobě věnuje ochraně zemědělského půdního fondu na Ministerstvu životního prostředí, a Ing. Jiří Frančík, který má ochranu zemědělského půdního fondu na starost na Krajském úřadu Moravskoslezského kraje. Při zpracování tohoto komentáře tedy autoři využili své dlouholeté znalosti a zkušenosti úředníků a lektorů pro oblast ochrany půdy.

Právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu (dále též jen „ZPF“) sice není obsahově rozsáhlá (samotný zákon č. 334/1992 Sb. zahrnuje celkem pouze 26 paragrafů a jednu přílohu), o to více však po celé řadě novelizací (těch bylo dosud přijato celkem 27) není jednoduchá. Byť je tato právní úprava průběžně měněna, autoři komentáře se snažili o jeho trvalejší využitelnost a zohlednili také ještě neúčinné, ale již schválené změny právní úpravy. Komentář byl zpracován ke dni 14. 11. 2022 a zahrnuje i změny zákona o ochraně zemědělského půdního fondu provedené zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, který má nabýt účinnosti až ke dni 1. 1. 2024. Na tyto změny vyvolané přijetím nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb.) autoři komentáře v textu k příslušným ustanovením vhodně poukazují. Současně se věnují i některým dalším připravovaným změnám komentovaného zákona zahrnutým do návrhu novely zákona o ochraně ZPF předložené Ministerstvem životního prostředí do meziresortního připomínkového řízení již v květnu 2022 [o této

chystané novelizaci bylo blíže pojednáno mj. v časopisech *Priorita* č. 5/2023 nebo *České právo životního prostředí* č. 1/2023(67)] a zaužítkovali své poznatky v doporučeních pro budoucí právní úpravu.

Je však poněkud škoda, že autoři s vydáním komentáře nepočkali na dosud poslední přijaté změny zákona o ochraně ZPF (celkem jde o 30 novelizačních bodů), které byly přijaty zákonem č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (vstoupil v platnost dne 5. 6. 2023 a měl by nabýt účinnosti taktéž k 1. 1. 2024). Tato novelizace má v celku zásadní dopady na komentovanou právní úpravu, zejména pokud jde o její procesní aspekty. Jedna z klíčových změn mj. spočívá v tom, že bude-li se jednat o záměr vyžadující jednotné environmentální stanovisko vydávané podle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF se vydávat nebude.

Z formálního hlediska lze mít jisté výhrady ke stěžejní části publikace, kterou tvoří komentář k jednotlivým ustanovením zákona o ochraně ZPF. Tato část působí poněkud nevyváženě, neboť k některým ustanovením je komentář pojat široce a je členěn na kapitoly a podkapitoly (např. k § 1, § 4, § 5, § 9, § 11 nebo § 20a), u některých ustanovení (např. § 3c, § 6, § 11b, § 12 nebo § 22) je komentář velmi stručný a není členěn ani podle odstavců komentovaného ustanovení, některá ustanovení (§ 13–17b nebo § 20–20a) jsou komentovaná souhrnně v rámci jednoho bloku a k některým ustanovením (§ 23–26) komentář zcela chybí. V ostatním je struktura publikace pojata standardně, v úvodu zahrnuje představení jednotlivých autorů, stručnou předmluvu, obsah a seznam použitých zkratk. V závěru kniha obsahuje i vybraná ustanovení novel komentovaného zákona a seznam použité literatury.

Vlastní text komentáře se věnuje organizaci státní správy a působnosti jednotlivých správních úřadů na úseku ochrany ZPF, jakož i právům a povinnostem fyzických, právnických nebo podnikajících fyzických osob, ať již v postavení vlastníků pozemků náležejících do ZPF nebo osob provádějících stavební, těžební či jinou průmyslovou činnost na těchto pozemcích. Autoři komentují jednotlivé právní nástroje na úseku ochrany ZPF, jako jsou zejména nástroje administrativní (např. rozhodnutí o odstranění pochybností nebo jednotlivé souhlasy orgánů ochrany ZPF, zejména souhlas k o odnětí půdy ze ZPF) nebo ekonomické (odvody za odnětí půdy ze ZPF). Stranou jejich zájmu nezůstávají ani jednotlivé zásady plošné či kvalitativní ochrany ZPF nebo postupy související s výkonem kontroly a ukládáním nápravných opatření či pokut za přestupky na tomto úseku veřejné správy.

Zdařile je zpracován již komentář k úvodnímu ustanovení § 1, v jehož rámci autoři představili ZPF jako složku životního prostředí, poukázali na veřejný zájem na ochraně půdy, zabývali se informacemi o půdě jako informacemi o ži-

votním prostředí, nastínili historii právní úpravy ochrany ZPF a vymezili pojem ZPF a jeho dílčí součásti (zemědělská půda, půda dočasně zemědělsky neobhospodařovaná, nezemědělská půda a rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže). Za zcela mimořádnou nejen pro aplikační praxi, ale i pro právní teorii, považují tu část komentáře, která se týká rozhodování v pochybnostech o tom, zda je určitý pozemek součástí zemědělského půdního fondu či nikoli. Přestože je relevantní právní úprava velmi strohá, komentář k ustanovení § 1 odst. 4 nezapře autorství JUDr. Sovy, který se danou problematikou zabýval již ve své disertační práci obhájené na Právnické fakultě UP v Olomouci v roce 2020. Za inspirativní nejen ve vztahu ke komentovanému zákonu, ale i k dalším zákonům z oblasti ochrany životního prostředí, které tento typ správního řízení zakládají, lze považovat zejména shrnutí závěrů soudní judikatury pro rozhodování pochybností a procesních aspektů tohoto typu řízení (zahájení, účastníci, dokazování, společné řízení a rozhodnutí, skončení řízení).

Seznam použité literatury uvedený v závěru publikace je poměrně stručný a překvapivě nezahrnuje vysokoškolské učebnice práva životního prostředí, některé odborné monografie (např. Půda v právních vztazích, PFMU Brno, 2019), komentáře k jiným souvisejícím zákonům z oblasti ochrany životního prostředí či relevantní články vztahující se k tématu ochrany ZPF (např. z časopisu České právo životního prostředí či AUC-I), zcela pak chybí rejstřík nebo závěrečný seznam soudní judikatury či dalších pracovních dokumentů, včetně metodik Ministerstva životního prostředí. S těmi autoři vůbec nepracovali, z celkových pěti metodických pokynů či výkladových sdělení MŽP zveřejněných ve Věstníku MŽP a na jeho webových stránkách je v seznamu použité literatury uváděn pouze jeden [Společný metodický pokyn odboru obecné ochrany přírody a krajiny, odboru legislativního a odboru finančních a dobrovolných nástrojů k aplikaci ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) bod 2. a ustanovení bodu 2. části D přílohy zákona č. 334/1992 Sb.], ale ani tento metodický pokyn není zohledněn v textu komentáře k příslušnému ustanovení (na str. 95)

Autoři komentáře se snažili jeho text zpracovat v širších souvislostech s ostatní související právní úpravou, zejména pak se stavebním zákonem (zákonem č. 183/2006 Sb.) a správním řádem, jakož i s daňovým či kontrolním řádem. Vysvětleny jsou i některé vazby na další zákony (např. katastrální zákon, zákon o hnojivech, zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech). Detailněji však mohly být akcentovány vazby komentované právní úpravy na další zákony z oblasti ochrany životního prostředí. Tak například v rámci komentáře k § 3c, který upravuje postupy při znečištění zemědělské půdy nebo ohrožení zemědělské půdy erozí a opatření k nápravě, se jeho autoři omezili pouze na stručné konstatování, že „*přednost má opatření k nápravě ukládané podle zákona č. 167/2008 Sb.*

o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů“, aniž by detailněji popsali a analyzovali vazby k tomuto zákonu a k jím transponované směrnici 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Ve stručných komentářích k ustanovením § 6, § 8 či § 9 odst. 3 pak zcela chybí vysvětlení vazeb na platné právní předpisy z oblasti ochrany a využití nerostného bohatství či geologických prací.

Obecnější nedostatek shledávám v tom, že do komentáře nebyly promítnuty evropské aspekty dané problematiky. Autoři nepracovali systematicky s relevantními prameny unijního práva, judikaturou SDEU ani s aktuálními koncepčními dokumenty EU vztahujícími se k ochraně půdy či klimatu. V souvislosti s vymezením půdy na str. 3 pouze odkazují na již překonanou tematickou strategii pro ochranu půdy z roku 2006. Vhodnější by však bylo poukázat na Akční plán EU „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“ (2021), Strategii EU pro půdu do roku 2030 (2021), 8. akční program EU pro životní prostředí (2022), sdělení Evropské komise k zajištění odolného a udržitelného využívání přírodních zdrojů EU (2023) a zejména na připravovaný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o monitorování a odolnosti půdy (její finální návrh představila Evropská komise dne 5. 7. 2023). Posledně zmiňovaný návrh směrnice je sice okrajově zmíněn v komentáři k § 6 v souvislosti s předpokládanou snahou o upřednostňování zemědělského využití rekultivovaných pozemků po těžbě nerostů. Autoři zde však poněkud nepřesně uvádí, že tento připravovaný předpis předpokládá čistý nulový zábor půdy do roku 2050, a to s částečným dosažením tohoto cíle již v roce 2030, ačkoli dle představeného návrhu konečným cílem směrnice je zajistit, aby všechny půdy byly do roku 2050 ve zdravém stavu. V této souvislosti též nezmiňují novým stavebním zákonem zaváděnou povinnost těžebních organizací a orgánů ochrany přírody prověřovat možnost rekultivace přírodě blízkou obnovou území narušeného těžbou nerostů [viz § 32a horního zákona, § 19 odst. 7 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a § 3 odst. 1 písm. w) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, všechny ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

Do textu komentáře se jeho autorům podařilo vhodně zapracovat relevantní soudní judikaturu ke komentované právní úpravě. A právě rešerši a citaci obsáhlé judikatury správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem k vybraným ustanovením komentovaného zákona (např. k rozhodování v pochybnostech, zásadám plošné ochrany ZPF, ochraně ZPF při územně plánovací činnosti, odnímání ze ZPF, odvodům za odnětí ze ZPF, jakož i ke kontrole a přestupkům na úseku ochrany ZPF) považuji za velkou přednost celé recenzované publikace. Autoři přílehavě poukazují na to, že závěry z odůvodnění těchto rozsudků jsou využitelné také pro jiné obdobné případy a lze je citovat v rozhodnutích správních orgánů.

Naopak v komentáři postrádám odkazy na judikaturu civilních soudů (např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3811/2017, který se týká prevenční povinnosti proti erozi půdy), jakož i Ústavního soudu (s výjimkou několika jeho usnesení, jako např. sp. zn. I. ÚS 2673/17). Druhý zmiňovaný soud se formou nálezů vyjádřil k pojmu „zemědělská prvovýroba“ (nálezem sp. zn. II. ÚS 81/98) a k výjimkám ze stanovení odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/15). Autoři alespoň v rámci komentáře k § 11 uvádí judikaturu správních soudů k pojmu „zemědělská prvovýroba“. Čtenáři komentáře se však již nedozví o úvahách pléna Ústavního soudu k nastavení výjimky z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro stavby pozemních komunikací, která se podle původního znění § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., ve znění zákona č. 41/2015 Sb., vztahovala výhradně na komunikace ve vlastnictví státu, tedy pojmově na dálnice a silnice I. třídy. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/15 ze dne 15. 3. 2016 zamítl návrh skupiny senátorů Senátu PČR na zrušení § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraň zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., ve slovech „ve vlastnictví státu“. Napadené ustanovení bylo do komentovaného zákona začleněno novelou provedenou zákonem č. 41/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015 a je třeba dodat, že bylo upraveno do platné podoby navazující novelou provedenou zákonem č. 184/2016 Sb. s účinností od 28. 6. 2016. Protiústavnost napadeného ustanovení spatřovali navrhovatelé v tom, že zakládalo výjimku z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro stavby pozemních komunikací, která se ovšem vztahuje výhradně na komunikace ve vlastnictví státu, tedy pojmově na dálnice a silnice I. třídy. Zachovávalo naopak povinnost platit odvody pro pozemní komunikace II. a III. třídy ve vlastnictví krajů a místní komunikace ve vlastnictví obcí, byť podléhají totožné úpravě, slouží stejnému účelu a z pohledu veřejného zájmu se těší témuž postavení. Ústavní soud však dospěl k závěru, že konkrétnímu zkoumání, zda v důsledku napadeného ustanovení dochází k porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. ochrany vlastnického práva a míry jeho omezení ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod brání jiný závažný zájem, a sice závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství podle čl. 7 Ústavy České republiky [o tomto nálezu bylo blíže pojednáno v časopise *České právo životního prostředí*, č. 1/2017 (43)].

Půda (nejen ta zemědělská) je základní složkou životního prostředí. Lze bohužel souhlasit s názorem autorů, že s postupem času jsme tak trochu zapomněli a ne vždy si uvědomujeme význam této složky životního prostředí. Autoři v této souvislosti poukazují na některé nedostatky komentovaného zákona a postupy, kdy je prosazován záměr a jen v omezené míře jsou vnímány důsledky na ZPF.

Doufejme, že recenzovaná publikace přispěje k větší osvětě v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu a důslednějšímu prosazování zásad plošné i kvalitativní ochrany této složky životního prostředí, která je současně základním přírodním bohatstvím naší země, jakož i nenahraditelným a přitom omezeným přírodním zdrojem umožňujícím zemědělskou výrobu.

Recenzovaný komentář je využitelný zejména pro úředníky působící v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu, jakož i pro všechny vlastníky či uživatele pozemků patřících do ZPF nebo osoby, které chtějí na takových pozemcích realizovat své záměry. Svě čtenáře si jistě najde i mezi advokáty, neziskovými organizacemi (spolky) či vysokoškolskými studenty (studujícími zejména obory související s ochranou životního prostředí, zemědělstvím nebo právem).

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*Katedra správního práva a finančního práva
Právnícká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

Abstract:

The peer-reviewed publication is a commentary on Act No. 334/1992 Coll., on the Protection of Agriculture Land Fund, which is one of the constituent acts in the field of environmental protection in the Czech Republic. The first edition of this commentary was published by C. H. Beck in December 2022. The head of the author's collective was JUDr. Aleš Sova, Ph.D., a graduate of the Faculty of Law of the Palacký University in Olomouc, who currently works as a lawyer at the Department of Environment and Agriculture of the Regional Office of the Moravian-Silesian Region. Other authors of the commentary were Ing. Helena Bendová, who has long been dedicated to the protection of the agricultural land fund at the Ministry of the Environment, and Ing. Jiří Frančík, who is responsible for the protection of the agricultural land fund at the Regional Office of the Moravian-Silesian Region. In preparing this commentary, the authors used their long-term knowledge and experience as officials and lecturers in the field of soil protection.

Key words: Agriculture Land Fund Act – Commentary – Environmental Protection – Withdrawal from the Agricultural Land Fund – Levies



↵ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ↵**Sbírka zákonů duben – červen 2023****Částka 50**

Vyhláška č. 93/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

Částka 51

Vyhláška č. 95/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 30/2021 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o obalech.

Částka 56

Nařízení vlády č. 101/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin, ve znění nařízení vlády č. 75/2020 Sb.

Částka 61

Nařízení vlády č. 113/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 187/2018 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu, ve znění nařízení vlády č. 152/2022 Sb.

Částka 63

Nález Ústavního soudu vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 123/2023 Sb. ze dne 11. dubna 2023 sp. zn. Pl. ÚS 25/22 ve věci návrhu na zrušení čl. 5 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa č. 2/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

Částka 65

Zákon č. 126/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 67

Vyhláška č. 130/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 69

Nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 70

Nařízení vlády č. 140/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření agrolesnictví a o změně nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobnosti evidence využití půdy podle uživatelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 69/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření v odvětví vína, (nařízení vlády o stanovení podmínek provádění opatření agrolesnictví).

Částka 71

Vyhláška č. 142/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 16/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ekologickém zemědělství, ve znění vyhlášky č. 80/2012 Sb.

Částka 72

Vyhláška č. 144/2023 Sb., o veterinárních požadavcích na chov včel a včelstev a o opatřeních pro předcházení a tlumení některých nákaz včel.

Vyhláška č. 145/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 146/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 309/2011 Sb., o stanovení podmínek vyšetřování skotu na bovinní spongiformní encefalopatii v rámci prohlídky jatečných zvířat a masa, ve znění vyhlášky č. 136/2013 Sb.

Částka 73

Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

Částka 74

Zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

Částka 80

Nařízení vlády č. 159/2023 Sb., o stanovení geodetických referenčních systémů závazných na celém území České republiky, databází geodetických a geografic-

kých údajů a státních mapových děl vytvářených pro celé území České republiky a zásadách jejich používání.

Částka 82

Vyhláška č. 161/2023 Sb., o poplatkovém přiznání k poplatku za ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur.

Částka 84

Zákon č. 167/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Částka 85

Vyhláška č. 169/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění přestává být tuhé palivo z odpadu odpadem.

Částka 88

Vyhláška č. 176/2023 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností.

Částka 89

Zákon č. 179/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 92

Vyhláška č. 188/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 96/2018 Sb., o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu ovocných rodů a druhů a jeho uvádění do oběhu, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 386/2022 Sb., o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu chmele, révy a okrasných druhů a jeho uvádění do oběhu.

Částka 94

Vyhláška č. 193/2023 Sb., o stavu nouze v elektroenergetice a o obsahových náležitostech havarijního plánu.

Částka 96

Vyhláška č. 199/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 206/2012 Sb., o odborné způsobilosti pro nakládání s přípravky, ve znění vyhlášky č. 17/2018 Sb.

Vyhláška č. 200/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 132/2018 Sb., o přípravcích a pomocných prostředcích na ochranu rostlin, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 201/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, ve znění vyhlášky č. 186/2022 Sb.

Částka 100

Vyhláška č. 210/2023 Sb., o kadáverech koňovitých a zvířat v zájmovém chovu.

Sbírka mezinárodních smluv duben – červen 2023**Částka 12**

Sdělení 18/2023 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhlašuje Smlouva o energetické chartě a které nahrazuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 372/1999 Sb.



**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 April to June 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/sbirkazakonu/>



← 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 68 čísel. Plně 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 klíčích 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 nespĺňuje 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 otisknutí 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 otisknutí, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otisknutí. 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 prolovených 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 usnáší 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.

