

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných
neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel. 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Redakce časopisu:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

šéfredaktor

Mgr. et Bc. PETR ŠEDINA

Mgr. LUKÁŠ KREJČÍK

Členové redakční rady:

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. FILIP DIENSTBIER, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

(UK v Praze)

prof. JUDr. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, Ph.D.

(Slovensko)

JUDr. HANA MÜLLEROVÁ, Ph.D.

(ÚSAP AVČR)

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. WOJCIECH RADECKI (Polsko)

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. VERONIKA TOMOSZKOVÁ, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph. D.

(UK v Praze)

prof. Dr. hab. Mag. ERIKA WAGNER

(Rakousko)

Fotografie na přední straně obálky:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

Fotografie na zadní straně obálky:

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

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Uzávěrka 35. ČÍSLA DNE 15. 05. 2014 V PRAZE

Náklad: 400 výtisků

Toto číslo vyšlo s finanční podporou

Akademie věd ČR, rozhodnutí č. 93/RVS

ze dne 19. 3. 2014.

☞ OBSAH ☜

ÚVODNÍK

<i>Milan Damohorský</i>	5
-------------------------	---

TÉMA

<i>Hana Müllerová</i>	
Zvíře jako předmět právní úpravy veřejného práva a nový občanský zákoník	9
<i>Jiří Zicha, Oldřich Hájek</i>	
Právní souvislosti legislativy Evropské unie ve vztahu k Operačnímu programu Životní prostředí v České republice	29
<i>Jiří Plachý</i>	
Postavení Vlády České republiky v procesu povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích	43

AKTUÁLNĚ

<i>Lukáš Krejčík a Jiří Pokorný</i>	
161. Žofínské fórum – České zemědělství a reforma Společné zemědělské politiky	54

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Profesor Wojciech Radecki obdržel doktorát honoris causa	59
Osobnost a dílo Prof. Dr. Wojciecha Radeckého	61
Konference „Second contemporary challenges of international environmental law conference“	66

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY

Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce	69
--	----

RECENZE A ANOTACE

Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy	82
Vodní zákon s komentářem	89

PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů 2014 leden-květen 91

Sbírka mezinárodních smluv 2014 leden-květen 93

Informace o časopisu 94

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí 96

Zásady pro recenzní řízení 98

◀ ÚVODNÍK ▶

Vážení čtenáři,

dostává se Vám tímto do rukou první číslo již čtrnáctého ročníku našeho časopisu *České právo životního prostředí*. Rád bych jako předseda České společnosti pro právo životního prostředí, která je po celou onu dobu jeho vydavatelem, ale i jako člen redakční rady tohoto časopisu v této souvislosti učinil několik poznámek.

Časopis je nově od začátku roku 2014 zařazen na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace, obsah časopisu je nyní hodnocen v rámci tzv. RIV (Rejstřík informací o výsledcích, který je součástí informačního systému výzkumu, experimentálního rozvoje a inovací, ve smyslu zákona č.130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje). Jeden z mých kolegů tento systém označuje jako „seznam vládou cenzurovaných časopisů“. Ve skutečnosti jde o česká vědecká a odborná periodika dle jednotlivých oborů, která musí splnit určitá poměrně přísná kritéria (včetně recenzního řízení) a články v nich se zvláště cení a budoují. Součty bodů pak vytvářejí určitou představu o vědecké výkonnosti autorů a dle nich pak i celých institucí. Naš časopis nejen že má své pravidelné vědecké a odborné rubriky a přílohy, je veřejně a bezplatně aktuálně dostupný v elektronické podobě na webu Společnosti, má svoji mezinárodně složenou redakční radu, ale i stabilní kádr přispěvatelů i kvalitní grafickou podobu atd. To, že se dostal po třinácti letech své existence na výše uvedený Seznam, je nesporně úspěchem a pozitivní změnou.

Podporovatelé Společnosti, kterým bych chtěl touto formou opravdu srdečně poděkovat, jsou zejména nakladatelství paní Evy Rozkotové, Katedra práva životního prostředí PF UK v Praze, ale i Ústav státu a práva AV ČR a Rada vědeckých společností při AV ČR, v menší (ale významné) míře i právnické fakulty MU v Brně a UP v Olomouci. Výborná spolupráce je také s Polskem (zejména Vratislaví) a Rakouskem (zejména s Lincem), v menší míře pak též se Slovenskem. Poděkovat je pak jistě třeba šéfredaktorovi časopisu doc. JUDr. Vojtěchovi Stejskalovi, PhD., bez jehož úsilí, invence i energie by jistě naše periodikum tak dlouho úspěšně nevycházelo a možná už by ani neexistovalo.

Česká společnost pro právo životního prostředí by v roce vstupu v účinnost nového českého občanského zákoníku chtěla na tuto obecně právně stěžejní normu reagovat, jak řadou článků a polemik, tak i uspořádáním dalších Českých dní práva životního prostředí právě k soukromoprávním aspektům ochrany životního prostředí, přírody a krajiny. Otevírá se celá řada otázek týkající se pozemkového

práva, staveb, právního postavení zvířat, náhrady škody, právní úpravy porostů, zejména dřevin atd.

Nový občanský zákoník má však svůj dopad i do oblasti sdružování občanů. Vcelku nemoderně pro nevládní organizace zavádí označení spolek namísto poměrně již vžitého a modernějšího občanského sdružení (trochu hrozí nebezpečí se záměnou pojmů již tradičních – srovnej např. zaužívaná spojení jako např. spolek přátel žehu či zločinné spolčení atd.). Nicméně nejde ani tak o formu, byť zjevně nešťastně použitou, archaickou a germanizovanou, ale jde o to, že členům spolku nový občanský zákoník stanoví různá práva, ale zejména povinnosti. Dovolují si proto i touto cestou vyzvat ctěné členstvo naší Společnosti, aby do konce roku 2014 uhradilo svůj členský příspěvek pro tento rok, jinak bohužel příslušné osobě členství dle nové právní úpravy zaniká. Stojíme velmi o to, abychom udrželi co nejširší a různorodou členskou základnu, a to jak z hlediska významu a vlivu naší Společnosti na stát i veřejnost (zejména na mládež), tak také z důvodů nelehkého financování její činnosti, zejména pak vydávání časopisu a udržování webových stránek.

Velmi zajímavým bude jistě další vývoj českého práva životního prostředí v unijním kontextu. V tomto roce si též připomeneme již deset let členství ČR v Evropské unii. Osobně jsem evropským realistou a myslím, že výhody pro všechny (tedy i nás) výrazně převažují nad nevýhodami. Můžeme svobodně pracovat, cestovat, studovat a hlavně mámě svobodu nejen projevu, ale hlavně i „po projevu“. Tím nechci říci, že všechny evropské normy jsou dobré. Mnohé jsou zjevně zbytečné, přebujelé, nesmyslné, neprosazují se vůbec do života atd. Nicméně to hlavní je, že ve společné Evropě velmi dobře a možná až v přílišném blahobytu žijeme a spolupracujeme skoro 70 let bez válek. Nestřílíme po sobě a nezabýváme se. Vysokoškolská učitelé a zejména studenti pak v rámci výměnného programu EU Erasmus mohou strávit kratší (zpravidla týdenní) či delší (zejména dvousemestrální) dobu na studijním pobytu na partnerských univerzitách v jiných zemích EU. Pražská právnická fakulta v tom hraje mezi českými právnickými školami prim a máme zde i mnoho partnerů zaměřených právě na právo životního prostředí (např. UNI Mnichov, Linec, Vídeň, Berlín, Cork, Nottingham, Leuven, Limoges, Curych, Sienna, Reykjavík, Malta, Vratislav a mnoho dalších). Zájem o „Erasma“ mezi studenty na obou stranách rok od roku roste.

„Taky máme už zase nového ministra životního prostředí paní Müllerová - nějakaj Mgr. Richard Brabec to prý je!“. Musím říci, že jsem velmi rád, že jsem nepodleh mediální masáži o nevhodnosti ministra, který je původně chemikem a vrcholným manažerem, jak to prezentovala předem mnohá česká media. Pan ministr se dosud chová velmi rozumně, slušně a racionálně ve prospěch životního prostředí. Z jeho dosavadních kroků připomínám např. odvolání ředitele Sprá-

vy NP Šumava Ing. Mánka, návrh na novelizaci tzv. „Chalupovy vyhlášky o dřevinnách“, která je zjevně v rozporu se zmocněním v zákoně o ochraně přírody a krajiny či zrušení stanoviska EIA ohledně rozšíření letiště ve Vodochodech.

Co vůbec lze v ochraně životního prostředí dosáhnout a změnit?! To je asi zásadní otázka dneška. Revoluci v ochraně životního prostředí zjevně v současnosti udělat nedokážeme. Myslím, že nám ji přinese příroda sama bez ohledu na nás. Nicméně pro začátek by stačila ta masarykovská „drobná každodenní práce“ a „nebát se a nekrást“. Přeji Vám krásný rok 2014, a to i ve společnosti České společnosti pro právo životního prostředí a jejího časopisu v novém kabátu.

*prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.
předseda České společnosti pro právo životního prostředí*

Editorial Preface

Right now you are holding in your hands the 35th edition of the periodical scientific journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review). The journal České právo životního prostředí is a peer-reviewed journal, still published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals. The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which are subsequently sent to the author.

I would like to express my sincere gratitude and thanks to all the participants in our journal, namely the Publishing House Dr. Eva Rozkotová, Beroun; The Department of Environmental Law of the Faculty of Law Charles University in Prague; The Institute of State and Law of the Academy of Sciences of the Czech Republic; The Council of the Scientific Societies of the Czech Republic, and many others departments of the environmental law in the Czech Republic and in the other States of the Central Europe (Brno, Olomouc, Wrocław, Linz, etc.). And last, but not least to the editor-in-chief Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

The journal Czech Environmental Law Review is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign.

Current paper „České právo životního prostředí“ 1/2014 (35) deals with the latest development of environmental law and environmental policy. First of all, the Czech Republic has the new Minister of the Environment, Mr. Richard

Brabec. Currently he makes the significant changes in the organisational structure of the Ministry of the Environment and of the organisations belonging to the jurisdiction of the Ministry of the Environment, namely in the Šumava National Park. Also, he prepared the positively changes in the legislation, specifically the amendments of the instrument of protection of trees growing outside forest; the amendment of the Environmental Impact Assessment Act and The Nature Conservation and Landscape Protection Act. It's changes for the better?

Another very significant change in the Czech Law System presents the new Civil Code (statute law No. 89/2012 Coll.), which is effective since 1. 1. 2014. It brings lot of news and changes into the private law, also with a significant impact on the environmental law. From the most remarkable ones we name in particular the conception of animals, which will no longer be a thing in the legal sense. The author, JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., reflects potential consequences of these changes and inconsistencies, and analyses prospective impacts of the New Civil Code provisions regarding animals on the respective public law sphere.

We should and we would like to concern ourselves with the many other aspects of the New Civil Code in the next issues of the journal *České právo životního prostředí*.

Incidentally, the following pages are dedicated also another great topics. Czech Republic is already 10 years member of EU. Therefore, our colleagues deal with the legal aspects of the Operational Programme Environment as instruments of cohesion policy of the European Union in the Czech Republic, in a broader context. Secondly, another article deals with the reform of the Common Agricultural Policy and the Czech Agriculture.

Another author in this journal focused on the Position of the Government of the Czech Republic in the Process Enacting of Statutory Exemptions from Basic Territorial Protection in the Specially Protected Areas. Further, we inform about the international conference „Second Contemporary Challenges of International Environmental Law“, which took place in the June 2014 at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia, or about the actual decision of the Constitutional Court of the Czech Republic in the field of Application of the Aarhus Convention in the Czech Republic.

Last, but not least, i would like to congratulate the great Polish professor of environmental law, our colleague from Editorial Board and friend, Prof. Wojciech Radecki. He was awarded in June 2014 on the Polish Silesian University in Katowice Town with a “Doctor Honoris Causa” honorary degree.

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.



 TÉMA

ZVÍŘE JAKO PŘEDMĚT PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÉHO PRÁVA A NOVÝ OBČANSKÝ ZÁKONÍK

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

1. Úvod

Právní úprava týkající se zvířat, zejména jejich ochrany proti týrání a souvisejících aspektů chovu a veterinární péče je v ČR součástí veřejného práva, a v moderní podobě se v něm rozvíjí od 90. let 20. století. Nový český občanský zákoník (NOZ) přinesl změny nejen pro právní status zvířat, ale rovněž od veřejného práva odlišně užívá pojmu zvíře a zavádí svou vlastní kategorizaci zvířat. Tím poněkud snižuje přehlednost a srozumitelnost právní úpravy, a je třeba se ptát nejen, jaké důsledky přinášejí tyto změny do práva soukromého, ale zda lze očekávat i dopady do sféry úpravy práva veřejného. Předmětem zkoumání tohoto článku je proto nejprve terminologie související se zvířaty v oblasti práva veřejného a soukromého a důsledky odlišně zavedené kategorizace zvířat. Těžištěm je pak rozbor nového právního statusu zvířat jako ne-věcí podle § 494 NOZ a jeho právních důsledků pro právo soukromé a právo veřejné; podkladem pro to je obecnější analýza vztahu NOZ k veřejnému právu, jak jej vymezuje sám NOZ v § 1 odst. 1 a v § 3029 odst. 2.

2. Pojmy zvíře a živočich

S pojmem *zvíře* pracují právní předpisy českého právního řádu velmi nejednotně. Různě vymezují jeho obsah a rozsah a různě též označují a vymezují jeho subkategorie. Problematické je zejména vymezení vztahu mezi pojmy „živočich“ a „zvíře“ a omezení nebo neomezení „zvířat“ pouze na obratlovce.

2.1 Veřejné právo

Pojem zvíře nebo jeho podkategorie (např. hospodářské zvíře) používá ve svém textu značné množství zákonů z oblasti veřejného práva; z toho pouze jediný obsahuje definici tohoto pojmu, omezenou navíc pouze pro jeho účely (zákon na ochranu zvířat proti týrání). U dalších zákonů, které s pojmem zvíře pracují, je třeba se teprve interpretací dobrat správného významu, přičemž jde zejména o to, zda zvířetem se míní pouze obratlovci nebo i bezobratlí (a případně které jejich druhy).

Pro účely zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, je pojem zvíře definován v § 3 písm. a): zvířetem se rozumí „každý živý obratlovec, kromě člověka, nikoliv však plod nebo embryo“. Znamená to, že česká právní úprava ochrany zvířat proti týrání je omezena pouze na ochranu obratlovců, zatímco bezobratlí proti týrání chráněni nejsou (s určitou výjimkou týkající se pojmu pokusné zvíře, která je vyložena níže v části o kategorizaci zvířat). V tomto ohledu může být zajímavé, že od r. 2004 do r. 2006 byl rozsah ochrany proti týrání přechodně rozšířen, a to i o další živočichy kromě obratlovců. Novela provedená zákonem č. 77/2004 Sb. totiž vztáhla zákaz týrání zvířat „*přiměřeně i na jiné živočichy*“.¹

Přestože pro úpravu zákona č. 166/1999 Sb., **veterinárního zákona**, je pojem zvíře zcela ústřední, definována je pouze jeho subkategorie hospodářských zvířat. Z jejího znění § 3 odst. 1 písm. c) (zahrnuje výslovně mj. včely, tj. bezobratlé), a ze znění § 10 odst. 1 písm. d) veterinárního zákona, podle něhož mohou zvířata „patřit“ k *obratlovcům nebo bezobratlým*, je třeba usuzovat, že veterinární zákon neomezuje pojem zvíře pouze na obratlovce. Je ovšem pravděpodobné, že z praktického hlediska uplatňování zákona půjde v případě bezobratlých spíše o výjimky (např. plže a mlže). Je totiž třeba vycházet ze smyslu a účelu veterinárního zákona, které stanoví § 1 a 2 jako veterinární požadavky na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, zahrnující mj. péči o zdraví zvířat a jeho ochranu, zejména předcházení vzniku a šíření nálezů, péči o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a krmiv, ochranu životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováváním živočišných produktů atd. Tato úprava je tedy zacílena na zvířata chovaná v lidské péči, a to zejména zvířata hospodářská, a na případné další bezobratlé (kromě včel) má smysl ji rozšiřovat pouze, pokud se vzhledem k člověku dostávají do obdobné pozice jako tato výslovně upravená hospodářská zvířata.

Dále je součástí českého právního řádu několik zákonů, které používají pojem zvíře obecně, bez specifikace kategorie a rovněž bez definice. V jejich případě je třeba vždy hledat souvislost účelu jejich úpravy s ochranou zvířat a dovodit výkladem správnou šíři použití pojmu zvíře (zejména zda půjde pouze o obratlovce nebo i bezobratlé), většinou v návaznosti na některý ze dvou výše uvedených zákonů. Podle mého názoru je třeba tento výklad, existují-li interpretační pochybnosti, činit tak, aby bylo v daném případě dosaženo vyšší možné míry ochrany zvířat, tzn. aby v případě pochybností byl zákon vykládán ve prospěch zvířat.

Například v případě zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, je nepochybné, že pojem zvíře bude u skutkové podstaty trestných činů „Týrání zvířat“ (§ 302) a „Zanedbání péče o zvíře z nedbalosti“ (§ 303) odpovídat definici zákona

¹ Viz § 2 odst. 2 ve znění zákona č. 77/2004 Sb. Blíže rovněž RYDVAL, T. Co je (živé) zvíře? *Právník*. 2009, č. 3, s. 331-338.

na ochranu zvířat proti týrání, a bude tedy zahrnovat obratlovce. Naopak v případě trestného činu „Šíření nakažlivé nemoci zvířat“ (§ 306) se domnívám, že bude třeba vycházet v případě „hospodářských zvířat“ z definice dané veterinárním zákonem, resp. z širšího možného pojetí tak, aby trestněprávní ochrana byla chráněnému zájmu poskytnuta v plné šíři.

Dále s pojmem zvíře pracuje například zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, a to v návaznosti na požadavky veterinární péče. Domnívám se, že nic nesvědčí pro to, vykládat zde pojem zvířete striktně s omezením na obratlovce, zvláště v případech, kdy tato právní úprava dává smysl a je v praxi aplikovatelná i na některé bezobratlé. Podobně bych se přikláněla k širokému výkladu pojmu zvíře bez omezení na obratlovce i v případě zákona č. 120/2002 Sb., o biocidech, zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně nebo zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Ve všech těchto předpisech je ochrana zvířat uváděna mezi jinými zájmy chráněnými před konkrétním ohrožením (před nežádoucím působením biocidů, před závažnými haváriemi, před požáry či před závadným stavem staveb) a není důvod k tomu, poskytovat tuto ochranu pouze privilegované kategorii obratlovců, víme-li, že i řada bezobratlých je prokazatelně schopna cítit bolest. Ostatně ve svém striktním omezení zvířat pouze na obratlovce zůstává zákon na ochranu zvířat proti týrání, jak bylo právě poukázáno, v českém právním řádu poněkud osamocen, navíc v oblasti pokusů na zvířatech bylo již toto omezení poslední novelou od 1. 1. 2013 prolomeno, jak bude rozvedeno níže.

Jinak používají pojem *zvíře* ty předpisy, pro které je klíčovým pojmem *živočich*. Mám na mysli zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách, zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy (tzv. zákon CITES) či zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Pojem živočich je a priori širší než zvíře ve smyslu obratlovec, neboť zahrnuje celou živočišnou říši (v právních předpisech pojem živočich nezahrnuje člověka, byť ve smyslu zoologickém ano). Uvádí se, že druhy, které spadají pod pojem zvíře (ve smyslu obratlovec), tvoří pouze 3 % živočišné říše.²

Zákon o ochraně přírody a krajiny soustředí svou úpravu zejména na tzv. volně žijící živočichy.³ Z tohoto pohledu může být zajímavé postavit vedle sebe právě

² RYDVAL, T. Co je (živé) zvíře? *Právník*. 2009, č. 3, s. 332.

³ Volně žijícím živočichem je podle platného znění § 3 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny „jedinec živočišného druhu, jehož populace se udržují v přírodě samovolně, a to včetně jedince odchovaného v lidské péči vypuštěného v souladu s právními předpisy do přírody. Živočichem se rozumí všechna vývojová stadia daného jedince; jedinec zdivočelé populace domestikovaného druhu se za volně žijícího živočicha nepovažuje.“ Pro pojem volně žijící živočich je v tomto zákoně zavedena legislativní zkratka „živočich“.

uvedený pojem „volně žijící živočich“ podle zákona o ochraně přírody a krajiny a „volně žijící zvíře“ podle zákona na ochranu zvířat proti týrání. Tím je podle § 3 písm. b) „zvíře patřící k druhu, jehož populace se udržuje v přírodě samovolně, a to i v případě jeho chovu v zajetí.“ Zde je třeba ocenit snahu, na kterou již bohužel jinak česká legislativa, jak vyplývá z tohoto příspěvku, zhusta rezignovala, totiž snahu o sladění pojmů v rámci různých předpisů právního řádu. Lze říci, že volně žijící zvířata jsou podmnožinou volně žijících živočichů a přívlastek „volně žijící“ znamená v obou zákonech totéž.

Zákon o ochraně přírody a krajiny používá pojem *zvíře* výslovně pouze v souvislosti s úpravou záchranných stanic, zákon o zoologických zahradách pak pouze v užší podobě *domácích zvířat*, kterými jsou ovšem domestikovaní *živočichové*, tzn. zvířata v tomto zákoně mohou být i bezobratlí. Zákon CITES sice operuje rovněž s pojmem *živočich* ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy se zahrnutím i bezobratlých, ale zajímavé je, že například pro udělení povolení k vývozu nebo dovozu exempláře (§ 6 a 8) se po žadateli požaduje prokázání, že při jeho přepravě budou dodrženy předpisy k ochraně zvířat proti týrání (roz. předpisy o ochraně zvířat při přepravě), a tím se vlastně dosáh těchto předpisů, je-li exemplářem bezobratlý jedinec, rozšiřuje přímo podle požadavku zákona i mimo kategorii obratlovců.⁴

Mimo uvedené pojmy se lze dále setkat s pojmem *zvěř*, který je klíčovým pojmem zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Zvěří tento zákon (§ 2 písm. b) rozumí „obnovitelné přírodní bohatství představované populacemi druhů volně žijících živočichů“ uvedených konkrétním výčtem jednotlivých druhů, považovaných za zvěř [§ 2 písm. c) a d) zákona o myslivosti]. Z jeho platného znění vyplývá, že mezi zvěř tento zákon počítá vybrané druhy savců a ptáků, tzn. pouze obratlovce. I tento zákon jaksi „doplňkově“ upravuje některé otázky regulace nakládání se zvířaty hospodářskými a domácími (včetně zájmových) a dále regulaci zavlečených druhů živočichů v přírodě nežádoucích (často vypuštěných nebo uniknuvších z kožehušinových farem) a toulavých domácích zvířat (např. oprávnění myslivecké stráže a mysliveckého hospodáře usmrtit toulavé psy a kočky, další zvířata škodlivá myslivosti, zdivočelá hospodářská zvířata nebo volně se pohybující označená zvířata z farmových chovů zvěře podle § 14 a 35).

Obecně lze vysledovat, že pojem *živočich* se v českém veřejném právu užívá převážně v oblasti ochrany živočišných druhů (ochrany biodiverzity), zatímco pojem *zvíře* spíše v souvislosti s ochranou jednotlivých zvířat a péčí o ně.⁵ Pojem

⁴ Je ovšem otázka, zda nejde v tomto případě spíše o (nepřípustnou) nepřímou novelizaci zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁵ Shodně PRCHALOVÁ, J. Právní ochrana zvířat. Praha: Linde, 2009, s. 16-17.

zvíře pak zahrnuje ve veřejném právu vždy zejména obratlovce, navíc u některých zákonů je dovoditelný dopad i na některé bezobratlé, jak bylo uvedeno výše.

Zdá se, že jiné jazyky mají v označování příslušníků živočišné říše situaci jednodušší: zejména nerozlišují živočicha a zvíře. Např. anglické *animal* znamená jak živočicha, tak zvíře, podobně je tomu u německého *Tier* a francouzského *animal*, a chtějí-li v těchto jazycích specifikovat obratlovce, použijí výrazů *vertebrates*, resp. *Wirbeltier*, *vertébré*.

2.2 Nový občanský zákoník

Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., dále též pouze „NOZ“) používá pojem zvíře v řadě ustanovení, přičemž nejdůležitějším z nich je § 494. NOZ pojem zvířete výslovně nevymezuje, avšak lze dovodit, že v oblasti, na kterou dopadá jeho úprava, se zvířaty míní i bezobratlí, zejména ti, kteří jsou schopni cítit bolest nebo stres. To vyplývá ze zmínky o „živém tvorů“ v § 494 NOZ a potvrzuje to i důvodová zpráva, která uvádí: „*Pojetí zvířete v občanském zákoníku je širší, než v platném zákoně na ochranu zvířat, který jako veřejnoprávní předpis a výslovně jen pro své účely omezuje pojem zvířete na živé obratlovce odlišné od člověka (§ 1 zák. č. 246/1992 Sb.). Toto zúžené pojetí platí jen pro zvláštní úpravu v zákoně na ochranu zvířat, ale neuplatní se v občanském právu. Ze soukromoprávního hlediska jsou zvířaty nejen obratlovci, ale i bezobratlí, jsou-li schopni cítit bolest nebo stres. Tento přístup je přímo v zákonném textu vyjádřen poukazem na povahu živého tvora. Živým tvorem ve smyslu tohoto ustanovení nejsou jenom obratlovci.*“⁶ Rozsah pojmu zvíře v NOZ, byl-li by převeden do „jazyka veřejného práva“, by tedy zněl: obratlovci a ti bezobratlí, kteří jsou schopni cítit bolest nebo stres. Takové použití pojmu zvíře v širokém smyslu v občanském zákoníku je ovšem dalším projevem nejednotného používání pojmů v českém právním řádu.

3. Kategorizace zvířat

Rovněž kategorizace zvířat, tj. jejich rozčlenění na skupiny podle určitých kritérií, je provedena v různých oblastech právního řádu rozlišně. Existují různá kritéria dělení, kategorie se stejným označením v různých zákonech nemají vždy stejný obsah a naopak, tentýž obsah se někdy označuje různými názvy. Výsledkem je nepřehledná a obtížně uchopitelná situace. Je ale třeba si uvědomit, že ze zařazení zvířete do určité kategorie mohou vyplývat např. určité právní povinnosti jeho držitele (chovatele) ve veřejném právu nebo určitá právní situace vlastníka v právu soukromém, a proto je kategorizace zvířat důležitou součástí právní úpravy a logickým požadavkem je, aby byla jasná a přehledná; tak tomu bohužel není a nová

⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu nového občanského zákoníku, komentář k § 494.

kategorizace zvířat v NOZ přinesla do této oblasti ještě vyšší stupeň nepřehlednosti, byť je omezena pouze na sféru soukromého práva.

3.1 Veřejné právo

Zákon na ochranu zvířat proti týrání zavádí kategorizaci podle dvou kritérií, odhlížejících od kritéria zoologické systematiky. Podle kritéria způsobu života zvířete ve vztahu k člověku lze zvířata rozčlenit na zvířata v lidské péči a zvířata volně žijící. Zákon na ochranu zvířat proti týrání zaměřuje svou úpravu pochopitelně především na kategorii zvířat v lidské péči, a v návaznosti na přináležitost zvířete k jeho podkategorii upravuje povinnosti jeho chovatele. Ovšem ani chování člověka vůči zvířatům volně žijícím není zcela stranou regulace uvedeného zákona. Podle druhého kritéria, účelu chovu, se rozlišují zejména zvířata hospodářská, zájmová a pokusná. Toto členění se týká převážně, avšak ne absolutně, zvířat v lidské péči: zvířetem pokusným totiž může být i zvíře k tomu účelu odebrané z přírody, tedy zvíře volně žijící. Z užití kritéria účelu chovu (a nikoli zoologického zařazení) vyplývá, že zvíře téhož biologického druhu může mít u různých chovatelů různý účel chovu a tudíž být zařazeno do různých kategorií. Například králíka může jeden chovatel chovat jako zvíře hospodářské, jiný jako zvíře zájmové a další jako zvíře pokusné (a v přírodě může králík žít jako zvíře volně žijící). Ze zařazení do kategorie v jednotlivém individuálním případě podle účelu chovu pak vyplývají právní povinnosti chovatele. Konečně není ani vyloučeno, aby jedno a totéž zvíře v průběhu svého života změnilo kategorii, do které podle zákona na ochranu zvířat proti týrání spadá, například změnil-li majitele nebo chovatel změnil určení svého chovu.

Podle zákona na ochranu zvířat proti týrání je hospodářským zvířetem „*zvíře chované pro produkci živočišných produktů, vlny, kůže nebo kožešin, popřípadě pro další hospodářské nebo podnikatelské účely, zejména skot, prasata, ovce, kozy, koně, osli a jejich kříženci, drůbež, králíci, kožešinová zvířata, zvěř a jiná zvířata ve farmovém chovu a ryby, včetně zvířat produkovaných jako výsledek genetických modifikací nebo nových genetických kombinací*“ (§ 3 písm. d). V případě hospodářských zvířat může jít nejen o účel produkce živočišných produktů, ale i o další hospodářské nebo podnikatelské účely (např. tažná zvířata, služební psi, podnikatelský chov akvariijních rybek, malých hlodavců apod. pro obchodní účely - §13a). Zákon přidává též demonstrativní výčet hospodářských zvířat (skot, prasata, ovce, kozy, koně, osli a jejich kříženci, drůbež, králíci, kožešinová zvířata, zvěř a jiná zvířata ve farmovém chovu a ryby). Mírně odlišným způsobem vymezuje kategorii hospodářských zvířat veterinární zákon. Podle jeho § 3 odst. 1 písm. c) se hospodářskými zvířaty rozumí „*zvířata využívaná převážně k chovu, výkrmu, práci a jiným hospodářským účelům, zejména skot, prasata, ovce, kozy, koně, osli a jejich kříženci, drůbež, běžci,*

králíci, kozešinová zvířata, zvěř ve farmovém chovu, ryby a jiní vodní živočichové a včely“. Podobně jako veterinární zákon pracují s pojmem hospodářských zvířat další zákony veřejného práva, jmenovitě zákon č. 154/2000 Sb., **plemenářský zákon**, zákon č. 252/1997 Sb., **o zemědělství** a zákon č. 242/2000 Sb., **o ekologickém zemědělství**, včetně zahrnutí včel do kategorie hospodářských zvířat. Hlavní rozdíl obou pojetí je ve váze kritéria účelu chovu. Zatímco podle veterinárního zákona a z jeho definice vycházejících zákonů z oblasti zemědělství bude určitý druh zvířete vždy hospodářským zvířetem, pro oblast ochrany zvířat proti týrání bude hospodářským zvířetem tehdy, bude-li to hlavním účelem jeho chovu.

Zvířetem v zájmovém chovu je podle § 3 písm. e) zákona na ochranu zvířat proti týrání zvíře, u kterého hospodářský efekt není hlavním účelem chovu a jehož chov slouží především zájmové činnosti člověka, nebo zvíře sloužící člověku jako společník. Podkategorií zvířat v zájmovém chovu jsou tzv. druhy zvířat vyžadující zvláštní péči (§ 3 písm. g), k jejichž chovu je kvůli specifickým nárokům zapotřebí povolení orgánu veterinární správy. V některých případech pravděpodobně může činit obtíže odlišení zvířete hospodářského od chovaného zájmově, neboť chov může plnit i více účelů zároveň, například pes může být hlídacím a pasteveckým psem (tedy splňovat některé znaky hospodářského zvířete) a zároveň společníkem člověka; zde napomůže definice zájmově chovaného zvířete, u něhož hospodářský efekt není *hlavním* účelem chovu. Podobně kůň, je-li chován výhradně pro jezdecké účely (chovatele, nikoli podnikatelsky), nebude hospodářským zvířetem, přestože je uveden ve výčtu příkladů hospodářských zvířat.

Pokusná zvířata jsou nyní díky novele zákona na ochranu zvířat proti týrání z r. 2012 nově definována. Jsou jimi (§ 3 písm. j) s určitým zjednodušením živí obratlovci s výjimkou člověka a hlavonožci, včetně samostatně se živících larválních forem a plodů savců od poslední třetiny běžného vývoje, kteří jsou nebo mají být použiti k pokusům.⁷ Zařazení hlavonožců (tj. bezobratlých) a zařazení některých vývojových stadií zvířat do rozsahu pojmu pokusných zvířat, vnesené do zákona přesnou transpozicí definice pokusného zvířete z evropské unijní legislativy, způsobilo nově určitou nelogičnost ve vztahu kategorie pokusných zvířat vůči nadřazenému pojmu zvířete. Tím, že pokusná zvířata nově zahrnují i skupinu bezobratlých a některá vývojová stadia, nejsou již přísně vzato podmnožinou zvířat.

⁷ Zde je třeba poznamenat, že v případě savců využití samotného embrya k pokusu de facto není možné, neboť pokusným zvířetem je v těchto případech březí samice. O využitelnosti jedince – vývojového stadia k pokusu lze hovořit spíše u vajec ptáků. Definice však v této části plně přebírá definici pokusného zvířete pocházející z příslušné evropské směrnice.

3.2 Nový občanský zákoník

Nový občanský zákoník zavedl svou vlastní kategorizaci zvířat (§ 1046 a následující NOZ), platnou pro sféru jeho aplikace, která nebere ohledy na kategorizaci zavedenou veřejnoprávními předpisy. Tato kategorizace je schematicky znázorněna v příloze k tomuto článku. Vychází z dělení zvířat na divoká a domácí, přičemž z hlediska soukromého práva se za divoká zvířata pokládají ta, jež náleží k nedomestikovanému druhu, tj. celý druh žije zcela nebo převážně ve volné přírodě, byť jeho jednotlivé kusy jsou člověkem chovány v zajetí. To v podstatě odpovídá termínu „volně žijícího zvířete“ podle zákona na ochranu zvířat proti týrání, pomineme-li rozdíl v rozsahu pojmu „zvíře“ jako obratlovec v tomto zákoně, a s výhradou problematického určení naplnění znaku domestikace.⁸ Domácí zvířata jsou podle soukromoprávního pojmání ta zvířata, jejichž druh žije s člověkem buď bezvýjimečně, anebo z převážné části (tento pojem domácího zvířete nemá ekvivalent v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a pojmu „zvířete v lidské péči“ podle uvedeného zákona odpovídá jen zčásti; naopak pojem domácího zvířete zná např. zákon o krmivech a zákon o zoologických zahradách, ovšem ani v těchto předpisech není pojem vysvětlen).

Ve vztahu k divokým zvířatům žijícím na svobodě se jako základní právní pravidlo pro sféru soukromého práva uplatní, že nemají vlastníka – jsou to tzv. zvířata bez pána.⁹ Z toho také vyplývá, že v případě „zvířat bez pána“ nepřipadá v úvahu použití režimu nálezu (§ 1058 – 1059 NOZ) ani náhrada škody, protože zde není vlastník. Divoké zvíře, pokud je v daném případě chováno člověkem a fyzickými

⁸ V praxi lze pravděpodobně očekávat ve výkladu a aplikaci těchto pojmů a je používajících ustanovení určité problémy, protože objektivní stanovení stupně domestikace (kdy je zvíře zvířetem domácím) je i v odborné literatuře a praxi problematické. Při tom např. při záchranném odchovu mláďat může člověk navodit i u jedinců původně volně žijících druhů takový stav, že daný jedinec by v přírodních podmínkách uhynul, a proto je určitým způsobem po celý svůj život „domestikován“, byť se u člověka samovolně nezdržuje. Praktický problém může být i v tom, že řada druhů chovaných zájmově (např. papoušek vlnkovaný, osmák degu) a druhů chovaných farmově (jelenovití, kožešinová zvířata - lišky apod.) a využívaných k hospodářským účelům je ve srovnání s tisíciletou dobou domestikace „domácích druhů zvířat“ (pes domácí, kuň domácí, ovce domácí) člověkem chována po relativně krátké časové období. Možný rozpor je možné spatřovat v tom, že jedinec zdivočelé populace domestikovaného druhu se podle platného znění zákona o ochraně přírody a krajiny nepovažuje za volně žijícího živočicha, avšak ve smyslu nové občanskoprávní úpravy bude „divokým zvířetem“.

⁹ K pojmu „zvíře bez pána“ je třeba doplnit, že jde o zažitý právní pojem, který u neživých věcí koresponduje pojmu „věc bez vlastníka.“ Znamená, že zvíře nemá (nemůže mít) vlastníka, není vůbec vlastněno / vlastnitelné, nikomu nepatří. Slovo „pán“ zde nemá samostatný význam, ale právě jen ve slovním spojení „zvíře bez pána“ a nesouvisí nijak s veřejnoprávními pojmy jako „chovatel“ ad.; rovněž tento pojem nemá nic společného se stavem zatoulaného zájmového zvířete, kdy zvíře není pod dozorem svého „pána“.

překážkami se mu brání v útěku (klece, voliéry, ohrady apod.), se označuje za zajaté zvíře; pokud si na svého pána natolik zvyklo, že se u něho samovolně zdržuje nebo se k němu pravidelně vrací, jde o zvíře zkrocené.

Domácí zvířata a divoká zvířata zajatá nebo zkrocená tvoří pak společně kategorii zvířat chovaných (zde se snad spíše uplatní přirovnání k zákonu na ochranu zvířat proti týrání a jeho pojmu „zvířat v lidské péči“). Zvířata chovaná se dále podle účelu chovu rozlišují na zvířata v zájmovém chovu a zvířata hospodářská. Zde pojmy naštěstí odpovídají veřejnoprávní úpravě: zvířata první skupiny se chovají pro potěšení a jako společník - tj. hospodářský účel chovu buď vůbec chybí, anebo není hlavní; naproti tomu zvířata z druhé skupiny se chovají výlučně nebo hlavně k přímému hospodářskému prospěchu. Jako zvláštní kategorii hospodářských zvířat uvádí občanský zákoník dobytek. Tento pojem není v textu občanského zákoníku definován, avšak podle jeho důvodové zprávy zahrnuje sudokopytníky náležející k domácím zvířatům a chované jako hospodářská zvířata. Proto například koně (a také mezci, muly a osli) spadají do kategorie hospodářských zvířat, ale neřadí se mezi dobytek; totéž platí např. pro jelenovité sudokopytníky chované pro myslivecké účely v oborách, ale naopak neplatí pro jelenovité chované pro hospodářské účely ve farmových chovech.

4. Právní pozice zvířat

4.1 Zvíře jako ne-věc

V novém občanském zákoníku nalezneme důležitou novou úpravu týkající se zvířat, totiž vymezení jejich právního statusu jako ne-věcí: Jeho § 494 zní: „Živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.“

První věta § 494 NOZ přináší jasné etické poselství, které formuluje žádoucí postoj společnosti ke zvířatům. Je důležitým vodítkem pro interpretaci a aplikaci soukromého práva, případně i pro budoucí tvorbu nových právních norem, a plní tak v oblasti soukromého práva podobnou funkci, jako preambule zákona na ochranu zvířat proti týrání v oblasti práva veřejného.

Druhá věta § 494 NOZ znamená, že české soukromé právo opouští dosavadní pojetí zvířete jako věci v právním smyslu. Přináší tak tzv. *dereifikaci* zvířat, tj. vylučuje je z okruhu věcí v právním smyslu, do kteréžto kategorie byla zvířata řazena již od doby římského práva. Ještě za platnosti občanského zákoníku z r. 1964 se vycházelo ze zařazení zvířat mezi věci v právním smyslu, přestože právní status zvířat v něm nebyl výslovně zakotven. Nebyla v něm výslovně obsažena ani definice věci v právním smyslu, a právní teorie za věci v právním smyslu považova-

la hmotné předměty, za předpokladu, že jsou ovladatelné a užitečné, tj. že slouží potřebám lidí. Nový občanský zákoník věci v právním smyslu definuje v § 489 jako „vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“ Jako předpoklady pro zařazení mezi věci v právním smyslu uvádí teorie práva *užitečnost* a *ovladatelnost*, a to v objektivním smyslu (tj. objektivní způsobilost přinášet užitek a objektivní způsobilost věci být ovladatelnou). Zvířata teoreticky splňují kritéria pro zařazení mezi věci v právním smyslu – jsou rozdílná od osob, užitečná a ovladatelná. Avšak výslovným vyloučením z režimu věci v právním smyslu v § 494 NOZ představují jakousi výjimku, podobně jako např. lidské tělo nebo jeho části, které NOZ rovněž z režimu věci v právním smyslu vylučuje (§ 493).

Podle druhé věty § 494 NOZ živá zvířata nejsou věcmi v právním smyslu, nicméně *ustanovení o věcech se na ně budou i nadále aplikovat* v téměř plném rozsahu, s výjimkou rozebranou níže. Z tohoto pohledu lze konstatovat, že uvedená změna je spíše změnou v pojmenování, a pouze z malé části je změnou praktickou. Hlavní praktický smysl dřívějšího statusu zvířat jako věci v právním smyslu spočíval v možnosti aplikace institutů vlastnického práva na zvířata, tedy v tom, že zvíře mělo postavení předmětu vlastnického práva, se všemi důsledky z toho vyplývajících zejména pro možnost domáhat se ochrany vlastnického práva proti neoprávněnému zasahování do něj. Tato aplikace institutů vlastnického práva na zvířata zůstává (téměř) plně zachována i nadále. Z tohoto pohledu má nové ustanovení význam především v rovině morální a etické.¹⁰ K obdobnému procesu dereifikace zvířat ostatně již došlo nebo dochází v řadě dalších států (např. Rakousko, Německo, Švýcarsko, Polsko, Rusko), a to jako výsledek etického posunu v chápání vztahů lidí vůči ostatním tvorům, kteří jsou na rozdíl od neživých věcí citíci bytostmi.

Co znamená *obdobné* použití ustanovení o věcech na živá zvířata? Použití ustanovení o věcech na živá zvířata znamená, že zvířata nadále budou moci být ve vlastnictví osob a bude možné na ně aplikovat ustanovení o vlastnickém právu (např. smlouva kupní či darovací atd.), pokud to v daném případě nebude odporovat povaze zvířete jako živého tvora (a samozřejmě též za předpokladu, že dané zvíře může být předmětem vlastnického práva i z hlediska veřejnoprávní

¹⁰ K výslovnému vyloučení zvířat z kategorie věci v právním smyslu byl zákonodárce motivován pravděpodobně poptávkou ze strany té části společnosti, která vnímala zařazení zvířat mezi „neživé věci“ jako dehonestující. Je však třeba si uvědomit, že slovo „věc“ v obecném jazyce naprosto není totožné s právním pojmem „věc v právním smyslu“, což je pojem neutrální a nijak nepredikuje „živost“ či „neživost“ ani jiné charakteristiky. Je pochopitelné, že právní pojmy jsou laické veřejnosti těžko plně vysvětlitelné. Proto zvolil zákonodárce řešení, jímž živá zvířata „slovně“ z pojmu věci v právním smyslu vyjímá, avšak do právního režimu věci v právním smyslu je vzápětí opět navrácí, s výjimkou případů, kdy by to bylo v rozporu s povahou zvířete jako živého tvora.

regulace).¹¹ Užití slova „*obdobně*“ znamená, že na vymezené právní vztahy se příslušná (jiná) ustanovení aplikují v *plném rozsahu*.¹² V případě § 494 NOZ jsou ale z onoho „plného rozsahu“ aplikace ustanovení o věcech na zvířata výslovně vyloučeny ty případy, kdy uplatnění ustanovení o věcech by odporovalo povaze zvířete jako živého tvora. Zda v konkrétním případě aplikace příslušných ustanovení odporuje povaze zvířete jako živého tvora, je třeba dovodit výkladem podle okolností případu. Obecně lze usoudit, že ustanovení občanského zákoníku o věcech nebude možno na zvíře použít, zejména pokud by to působilo zvířeti bolest či utrpení (fyzické či psychické). Jako příklad takového případu uvádí důvodová zpráva k zákonu použití psa jako zástavy v případě, že by šlo o psa lpícího na svém pánovi, s tím, že pes bude předán zástavnímu věřiteli jako osobě zvířeti cizí a vystaven stresu. Pro posouzení naplnění tohoto kritéria přitom není rozhodné, zda v daném případě byla či nebyla porušena příslušná veřejnoprávní úprava, např. zákon na ochranu zvířat proti týrání. V tomto bodě spočívá hlavní odlišnost oproti předchozí právní úpravě, která na povahu zvířete jako živého tvora nebrala ohled.

Ustanovení občanského zákoníku o věcech nelze samozřejmě na živá zvířata (vůbec) použít, pokud by to v daném případě bylo v rozporu se zvláštními právními předpisy na ochranu zvířat. Tato podmínka není v ustanovení § 494 nového občanského zákoníku výslovně uvedena, ale vyplývá z § 3029 odst. 2 NOZ, podle něhož ustanovení právních předpisů z oboru veřejného práva nejsou dotčena, tzn. mají před aplikací občanského zákoníku přednost. Jako praktickou ukázkou uplatnění této zásady lze uvést například, že u přepravy živých zvířat se co do podmínek nakládání s předmětem přepravy nebudou aplikovat ustanovení občanského

¹¹ Podle teorie práva životního prostředí ne všechna zvířata mohou být předmětem věcných práv, zejména práva vlastnického: volně žijící živočichové „jsou v českém právu z vlastnictví vyloučeni“. Vlastnění mohou být pouze živočichové, kteří nežijí ve volné přírodě a jsou v držení a ovládání člověkem. Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 57. Volně žijící živočich se nicméně může výjimečně stát předmětem vlastnictví, pokud k nabytí vlastnického práva dojde v souladu se zákonem. Tak je tomu například v případě výkonu práva myslivosti podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a práva rybářského podle zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství. V případě těchto práv platí, že vlastnictví k dosud volně žijícímu živočichovi, který je podle uvedených zákonů zařazen mezi „zvěř“ respektive „lovené ryby“ vznikne jeho legální okupací (oprávněným odchytům či ulovením), pokud oprávnění zahrnuje i právo přisvojit si živočicha. Zde je ale možno poznamenat, že dojde-li odchytům či ulovením k usmrcení uloveného jedince, pak již půjde z hlediska občanského zákoníku o věc v právním smyslu. Viz KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č. 1, s. 19.

¹² Čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády ve znění platném k 1. 1. 2013 stanoví: „Slovo „*obdobně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.“ Jde o rozdíl od slova „přiměřeně“, které naopak vyjadřuje volnější vztah mezi příslušnou úpravou a řešeným ustanovením. Viz čl. 42 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

zákoníku o přepravní smlouvě, ale příslušné právní předpisy o ochraně zvířat během přepravy, včetně unijních předpisů, aniž bychom potřebovali zkoumat otázku, zda to odporuje povaze zvířete jako živého tvora. (V jiných aspektech týkajících se dané přepravy se samozřejmě mohou pravidla NOZ o přepravní smlouvě uplatnit.) Toto pravidlo přednosti předpisů veřejného práva platilo i za předchozího občanského zákoníku a znamenalo, že ani v době zařazení zvířat mezi věci v právním smyslu nemohl vlastník se zvířetem jako předmětem svého vlastnictví zacházet libovolně či svévolně.

Druhá věta § 494 NOZ nechává nezodpovězenou otázku *pozitivního* zařazení živých zvířat do některé právní kategorie. Zákonodárce nedává odpověď na otázku, čím tedy živé zvíře právně je, není-li věcí a nezaložil-li ani pro živá zvířata výslovně žádnou novou právní kategorii. NOZ na různých místech upravuje zvlášť právní režim pro věci, a zvlášť právní režim téže otázky pro zvířata. Např. zvlášť je upraven nález věci a nález zvířete; náhrada při poškození věci a náhrada při poranění zvířete; škoda způsobená věcí a škoda způsobená zvířetem. To nasvědčuje tomu, že zvířata nyní tvoří jakousi zvláštní právní kategorii, byť založenou pouze implicitně. Soukromoprávní úprava zvířat se tedy bude řídit přednostně speciální úpravou, která byla právě zmíněna (např. nález zvířete). Pokud speciální úprava pro zvířata není stanovena, použijí se ustanovení o věcech, za podmínky, že aplikace ustanovení o věcech neodporuje povaze zvířete jako smysly nadaného živého tvora.

4.2 Pozice zvířat v právních vztazích

Na změnu právní pozice zvířat navazuje otázka jejich role v právních vztazích. Nový občanský zákoník tím, že vyjímá zvířata z kategorie věcí v právním smyslu, z nich v žádném případě nečiní subjekty právních vztahů, tj. nepřesouvá je z kategorie objektů do kategorie právních subjektů. Ani nadále nemohou být zvířata sama povinnými nebo oprávněnými subjekty, domáhat se sama svých práv, být pachatelem deliktu apod. Zvířata budou nadále, pokud se stanou součástí právních vztahů, jelikož tak právní normy stanoví, v pozici objektů těchto právních vztahů, avšak nikoli jako věci v právním smyslu.

Občanský zákoník z r. 1964 poskytoval v § 118 kategorizaci objektů (předmětů) právních vztahů pro oblast soukromého práva, když zde stanovil, že předmětem občanskoprávních vztahů jsou věci, práva, jiné majetkové hodnoty, a dále byty a nebytové prostory. V rámci této kategorizace tedy zvířata spadala do skupiny věcí. Nový občanský zákoník takové přehledové ustanovení nemá. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše o zvířatech jako ne-věcech, se domnívám, že zvířata nyní tvoří v rámci předmětů (objektů) právních vztahů jejich zvláštní kategorii.

5. Praktické konsekvence problému

Jak bylo již kritizováno, nová úprava NOZ přinesla prohloubení dosavadní nekonistence pojmů v českém právním řádu: v současné době tedy pojem zvíře má nejednotný význam nejen uvnitř oblasti veřejného práva, v níž bylo možno tento rozpor díky interpretaci již považovat za překlenutelný, ale nově také v právním řádu jako celku, s rozdílem pohledu práva veřejného vs. práva soukromého.¹³ Tento problém je o to intenzivnější, že NOZ zavedl pro své potřeby rovněž novou kategorizaci zvířat, která je od kategorizace zvířat ve veřejném právu zcela odlišná (využívá jiných kritérií a jiných názvů skupin zvířat); jedinými dvěma shodnými kategoriemi jsou zvířata hospodářská a zvířata zájmová, s výhradou ovšem lišící se šíře pojmu zvíře. Tím vzniká v této oblasti značně nepřehledná situace, která znesnadňuje pozici adresátů právních norem, neboť např. zařazení zvířete do určité kategorie je často svázáno s právními povinnostmi jeho chovatele (ve veřejném právu), resp. je spojeno s určitou právní situací vlastníka zvířete (v soukromém právu). Tato situace je v rozporu s teoretickými požadavky na vnitřní jednotnost, logickou uspořádanost právního řádu a konzistentní používání pojmů v něm.

Dále, dopad NOZ i na bezobratlé (kteří jsou schopni cítit bolest a stres) se současným vyloučením zvířat z kategorie věcí a důraz na povahu smyslu nadaného živého tvora představuje nový přístup českého práva k živým tvorům. Jako pozitivum nové úpravy NOZ ohledně právního statusu zvířat je nesporně možno vyzdvihnout fakt, že česká právní úprava jím učinila důležitý krok ve vyzdvížení hodnoty zvířat jako živých tvorů i v oblasti soukromého práva, a to výslovně i mimo dosud privilegovanou skupinu obratlovců. Právní vyzdvížení hodnoty může tvořit můstek k budoucímu posílení právní ochrany i v oblasti práva veřejného. Z tohoto pohledu může mít § 494 NOZ přínos pro případné budoucí rozšiřování veřejnoprávní ochrany bezobratlých, jelikož i oni jsou živými cítícími bytostmi, a tento přínos je třeba vidět jako pozitivní důsledek nové úpravy NOZ. Právě uvedené fakty jsou obecné teoretické důsledky § 494 NOZ. Jaké jsou však

¹³ Tento text vychází z klasického vnímání rozdělení práva na „veřejné“ a „soukromé“, kterýžto dualismus práva je typický pro evropské právní řády tzv. kontinentálního systému práva, a to podle tzv. organické teorie. Dle důvodové zprávy k NOZ, „*soukromé právo se zabývá osobou jako jednotlivcem a jeho stykem s jinými jednotlivci, kdežto pro právo veřejné má význam, zda se na právním poměru účastní alespoň jeden subjekt jako nositel veřejné moci, tj. jako ten, kdo má tomu odpovídající pravomoc nebo odpovědnost nebo kdo je jako nositel veřejné moci organizován.*“ Je sice pravda, že „*obě právní oblasti nezahrnují právní předpisy v jejich celku, ale soukromoprávní nebo veřejnoprávní normy*“ (důvodová zpráva k NOZ), nicméně platí, že zákon na ochranu zvířat proti týrání, stejně jako veterinární zákon, předpisy zemědělského práva, trestní zákon, zákon o léčivech atd., se řadí v podstatě výhradně do sféry práva veřejného. Projev uvedeného faktu však spočívá např. v tom, že v NOZ nalezneme rovněž normy veřejnoprávního charakteru. Blíže viz důvodová zpráva.

jeho konkrétní právní důsledky ve sféře práva soukromého a případně též ve sféře práva veřejného?

Pro zodpovězení otázky praktického dopadu ustanovení § 494 NOZ *uvnitř sféry soukromého práva* je určující samo znění § 494 v souvislosti s ustanoveními NOZ o právním jednání. Věta první § 494 NOZ je, jak bylo uvedeno, interpretačním a aplikačním korektivem, a sama o sobě nemá konkrétní právní dopady. Jinak je tomu v případě věty druhé. Ta zakazuje použití ustanovení o věcech na živá zvířata, pokud by to bylo v rozporu s povahou zvířete jako živého tvora. Za prvé, tento zákaz směřuje do sféry úpravy NOZ, tedy do sféry soukromého práva, a vztahuje se tudíž na použití ustanovení o věcech v soukromoprávním jednání. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že NOZ má „moc“ takto regulovat pouze případy, kdy určité lidské chování vůči zvířeti je součástí konkrétního právního jednání ve smyslu občanského práva (např. uzavírání smlouvy, sepsání závěti apod.); nejde tedy o jakékoli lidské chování. V případě, kdy by v rámci soukromoprávního jednání byla na živé zvíře použita ustanovení o věcech v rozsahu, ve kterém by to *odporovalo* jeho povaze jako živého tvora, bylo by takové právní jednání v rozporu s NOZ, tj. v rozporu se zákonem, s čímž NOZ spojuje následek *neplatnosti právního jednání* (§ 580 odst. 1 NOZ), resp. neplatnosti pouze příslušné části právního jednání (např. pouze určitého ustanovení smlouvy, viz § 576 NOZ). Tato neplatnost má ovšem povahu pouze *neplatnosti tzv. relativní*, což znamená, že pokud osoba, která je oprávněna namítat neplatnost právního jednání, ji nenamítne, považuje se právní jednání za platné (§ 586 odst. 2 NOZ). Pouze v případě, že by konkrétní soukromoprávní jednání odporovalo povaze zvířete jako živého tvora v takové intenzitě, že by se zjevně přičilo dobrým mravům nebo zjevně narušovalo veřejný pořádek nebo bylo od počátku nemožné, pak by šlo o neplatnost absolutní (viz § 588 NOZ). V této souvislosti je rovněž možno zmínit § 2 odst. 3 NOZ, který zakazuje takový výklad a použití právního předpisu, který by byl v rozporu s dobrými mravy nebo vedl „ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění“.

Pro zkoumání otázky *případného dopadu ustanovení § 494 NOZ na platné veřejné právo*¹⁴ je klíčovou otázkou vztahu mezi uplatňováním práva soukromého a práva veřejného. Zde jsou rozhodujícími ustanoveními § 1 odst. 1 věta druhá NOZ a již zmíněný § 3029 odst. 2 NOZ. Výklad obou ustanovení uvedený níže podle mého názoru jednoznačně svědčí pro závěr, že *ze znění § 494 NOZ nelze dovodovat žádné bezprostřední účinky na interpretaci nebo aplikaci platných veřejnoprávních norem na úseku ochrany zvířat*.

¹⁴ V souvislosti s přijetím § 494 NOZ vyvstávají u části zainteresované veřejnosti logicky otázky, jako: Přináší snad široké pojetí pojmu zvíře v NOZ zahrnující i některé bezobratlé, při současném vyvýšení právní pozice zvířat dle NOZ, rozšíření ochrany zvířat proti týrání i na bezobratlé? Má snad toto ustanovení NOZ konkrétní dopady na interpretaci veřejnoprávních předpisů?

Ustanovení § 1 odst. 1 věta druhá NOZ zní: „*Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*“. K tomu důvodová zpráva k NOZ uvádí, že touto zásadou „není řečeno, že obě uvedené oblasti právního řádu jsou na sobě nezávislé navzájem“, a že „*nevylučuje výjimky z pravidla a její obecnou formulací se nepopírá, že mezi oběma oblastmi právního řádu existují četné styčné body*“. Konstatuje se, že mezi soukromým a veřejným právem existují rozdíly vyplývající z jejich rozličného účelového zaměření, nicméně jejich cíl je jediný a společný: „zajistit společným působením právní jistotu a naplnit demokratické hodnoty právního státu“. Z uvedených vět, vysvětlené důvodovou zprávou vyplývá, že normy soukromého práva se uplatňují zásadně *odděleně* od norem veřejného práva. Tak tomu není jedině v případě, že z výslovného ustanovení nějakého zákona vyplývá, že v daném případě je třeba aplikovat oba druhy norem ve vzájemné souvislosti či závislosti.¹⁵ Vyvýšení hodnoty zvířat i širší pojetí pojmu zvíře v NOZ je součástí soukromoprávní úpravy a z ustanovení NOZ nevyplývá, že by tato úprava měla být vztažena i mimo sféru aplikace NOZ. Naopak, zde je namístě znovu citovat výňatek z důvodové zprávy k § 494 (zdůraznění autorka): „*Pojetí zvířete v občanském zákoníku je širší, než v platném zákoně na ochranu zvířat, který jako veřejnoprávní předpis a výslovně jen pro své účely omezuje pojem zvířete na živé obratlovce odlišné od člověka (§ 1 zák. č. 246/1992 Sb.). Toto zúžené pojetí platí jen pro zvláštní úpravu v zákoně na ochranu zvířat, ale neuplatní se v občanském právu. Ze soukromoprávního hlediska jsou zvířaty i nejen obratlovci, ale i bezobratlí, jsou-li schopni cítit bolest nebo stres.*“ Zde se výslovně hovoří o tom, že rozšířené pojetí zvířete je platné pro sféru soukromého práva, nikoli však pro právo veřejné, které má svou vlastní úpravu. Ta není novým občanským zákoníkem dotčena. K tomu se přímo váže znění § 3029 odst. 2 NOZ, které potvrzuje tentýž závěr: „*Nestanoví-li tento zákon něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného.*“ V případě zvířat NOZ „něco jiného“ nestanoví.

Z těchto důvodů je podle mého názoru třeba pro oblast nyní platné právní úpravy¹⁶ *odmítnout* takové výklady, že např. od účinnosti NOZ je ochrana pokusných zvířat rozšířena i o ochranu všech bezobratlých využívaných k pokusům,¹⁷

¹⁵ Příkladem takové závislosti může být vázání vzniku vlastnického práva k nemovitosti (jež je typicky soukromoprávním institutem), na zápis vkladu do katastru nemovitostí (jež je zase institutem vyloženě veřejnoprávním).

¹⁶ Není samozřejmě vyloučeno, aby zákonodárce v budoucnosti změnil příslušné veřejnoprávní předpisy k ochraně zvířat proti týrání a ty například vztáhl i na bezobratlé.

¹⁷ K pokusným účelům, avšak nyní mimo režim zákona na ochranu zvířat proti týrání, se v některých případech využívají např. zástupci hmyzu, členovců, koryšů, měkkýšů ad. bezobratlých (např. příprava tkáňových a orgánových kultur z těchto živočichů, pokusy k ověřování dezinfekčních prostředků), a nelze se při nich obejít bez jejich utrpení, trvalého poškození nebo usmrcení. Aby byla zajištěna jejich ochrana jako „pokusných zvířat“, musel by ji na ně vztáhnout příslušný veřejnoprávní

nebo že jsou nyní chráněni před týráním i bezobratlí využívání k potravinářským účelům.¹⁸ Uvedené příklady úprav – ochrana zvířat využívaných k pokusným účelům a ochrana zvířat využívaných k potravinářským účelům jsou výsostně veřejnoprávními úpravami, které nemají přímou vazbu na soukromé právo a v nichž se tedy plně uplatní zásada nezávislosti uplatňování práva soukromého a práva veřejného. Tímto právním závěrem ovšem autorka nehodnotí správnost nebo nesprávnost této úpravy; takové posouzení spojené s představou ideální úpravy budoucí není předmětem tohoto příspěvku.

Naopak příkladem úpravy, kde lze nalézt styčné body soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy, je úprava nálezů zvířat. V této oblasti by nastalý rozpor mezi širší pojmu zvíře v NOZ a ve veřejnoprávní úpravě teoreticky mohl působit aplikační potíže. Právní úprava nálezů zvířat (resp. živočichů) je tvořena

- a) částí veřejnoprávní, která řeší zejména ochranu nalezených zvířat před týráním (zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání), veterinární aspekty nakládání s nalezenými zvířaty (zákon č. 166/1999 Sb., veterinární zákon), problematiku držení nalezených handicapovaných živočichů v záchranných stanicích a jejich opětovné vypouštění do volné přírody (zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhláška č. 316/2009 Sb.) a podmínky chovu nalezených handicapovaných zvířat (citovaný zákon č. 246/1992 Sb. a jeho prováděcí vyhláška č. 114/2010 Sb.);
- b) částí soukromoprávní, která nyní novým způsobem řeší otázky vlastnického práva související s nálezy zvířat (zejm. § 1058 a 1059 NOZ).

Na tomto místě bude věnována pozornost primárně důsledkům nové úpravy NOZ a jejím souvislostem s příslušnou veřejnoprávní úpravou. Roli tu hraje zejména širší rozsah pojmu zvíře v NOZ, zahrnující i bezobratlé, oproti rozsahu pojmu zvíře v korespondující úpravě veřejnoprávní (ta, pokud míní obratlovce i bezobratlé, užívá pojmu „živočich“). Postup v případě nálezu zvířete v režimu

ní předpis, tj. v daném případě zákon na ochranu zvířat proti týrání; ze samotného NOZ taková ochrana nevyplývá.

¹⁸ Některé způsoby využití některých bezobratlých ke kulinářským účelům rovněž předpokládají jejich utrpení, aniž by je chránil některý veřejnoprávní předpis. Například raci a krabi jsou pro zachování čerstvosti přepravováni živí v podchlazeném stavu, často svázáni, aby se při zvýšení teploty prostředí zabránilo jejich pohybu, k usmrcení je doporučováno vhození do vroucí vody. Podobně hmyz bývá v některých případech dlouhodobě před kulinářskou úpravou uchováván bez potravy a jeho jedinci pak bývají vhozeni živí na žhavou pánev. I zde platí, že ze samotného NOZ nelze dovozovat zákaz takového nakládání s nimi; k tomu by bylo zapotřebí případné novelizace příslušných veřejnoprávních předpisů. V této souvislosti lze poukázat na to, že v některých evropských státech je již vztažení ochrany zvířat proti týrání i na hlavonožce součástí jejich právní úpravy. Jde např. o Rakousko nebo Norsko. K tomu blíže viz MÜLLEROVÁ, H. a STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013, ISBN 978-80-200-2317-9, s. 221 a 237. U nás jsou zatím hlavonožci chráněni pouze v oblasti pokusů na zvířatech.

NOZ závisí na tom, zda nalezené zvíře je zájmové (podle dikce § 1059 NOZ „zjevně určeno k zájmovému chovu“) nebo jiné.

Pokud je nalezeno zvíře zjevně určené k zájmovému chovu, dává NOZ na rozdíl od předchozí právní úpravy nálezci možnost nabýt k nalezenému zvířeti vlastnické právo, pokud se o ně vlastník nepřihlásí do dvou měsíců od vyhlášení nálezu (§ 1059 odst. 1 NOZ). Pokud nálezce zvíře nechce, uplatní se podobný režim, jako platil podle dřívější úpravy, pouze s rozdílem změny (oproti dosavadní úpravě zkrácení) délky ochranné lhůty vztahující se k vlastnickému právu původního vlastníka: útulek, jemuž obec nalezené zvíře svěří, může vlastnictví ke zvířeti svěřit novému vlastníkov¹⁹ nejdříve po uplynutí 4 měsíců; do té doby je vlastnické právo původního vlastníka chráněno. Rovněž pravidla pro náhradu nákladů za péči o zvíře umístěné v útulku zůstávají stejná: péči o zvíře musí hradit vlastník zvířete, tj. po dobu ochranné lhůty původního vlastníka tento původní vlastník, poté obec, pokud nabývá vlastnické právo, případně nový vlastník. Spornou otázkou však může být, jak zacházet s nalezenými bezobratlými, zjevně určenými k zájmovému chovu (např. štíři, sklípkaní, raci); ti by nyní podle širokého pojetí pojmu zvíře v NOZ teoreticky také spadali pod režim § 1059 NOZ, avšak veřejnoprávní úprava útulků pro zvířata, již jejich provoz plně podléhá, s umístováním bezobratlých do nich nepočítá (konstrukčně, funkčně ani požadovanou způsobilostí pracovníků). Ideálním řešením se nezdá být ani předávání těchto živočichů do záchranných stanic pro handicapované živočichy, neboť ty sice mají potřebnou kvalifikaci a vybavení pro péči o bezobratlé, avšak jejich účelové určení je odlišné: pečují o volně žijící živočichy a jejich cílem je vracet je zpět do volné přírody, což u živočichů doposud žijících v péči člověka nejspíše nebude vhodné. Je nicméně pravděpodobné, že nálezy zájmových bezobratlých nebudou hojně řešenou problematikou a že jde spíše o problém teoretický. Pokud by však v praxi skutečně problémy nastaly, patrně by bylo zapotřebí reagovat příslušnou změnou veřejnoprávní úpravy. Nicméně ještě je možno doplnit (a chce to být nic více než pouze neutrálně konstatováno), že ta část platné právní úpravy ochrany zvířat proti týrání, která se vztahuje na zákaz usmrcování zvířat bez zákonného důvodu, tj. § 5 zákona č. 246/1992 Sb., se na bezobratlé nevztahuje, a to, jak bylo již argumentováno, samozřejmě ani po vstupu NOZ v účinnost).

V případě nálezu zvířete jiného než zájmového je třeba ještě zvlášť vydělit zvířata divoká, která nejsou handicapovaná. Pokud jde o zvíře divoké (volně žijící, tj. bez pána), které není handicapované, pak se režim nálezu vůbec neuplatní a nikdo nemá povinnost se o něj starat, umístovat je do útulku atd.; zde se uplatní

¹⁹ Především to se míní slovy „volně nakládat“ uvedenými v § 1059 odst. 2. Volné nakládání v žádném případě nelze vykládat tak široce, aby to bylo v rozporu s relevantní veřejnoprávní úpravou, zejména to neznamena zvíře usmrtit.

§ 1046 NOZ. Pokud je zvíře handicapované (resp. jde o handicapovaného živočicha), aplikuje se rovnou příslušná veřejnoprávní úprava týkající se handicapovaných zvířat (živočichů). U ostatních kategorií zvířat (např. neoznačení koně, prasata, skot) je třeba postupovat podle § 1060 NOZ: i v tomto případě může nálezce nabýt zvíře do vlastnictví, ale vlastnické právo původního vlastníka je chráněno po stejnou dobu jako u neživých věcí, neplatí zde zkrácené lhůty, které jsou určeny pouze pro zájmová zvířata, ale lhůty 1 rok, resp. 3 roky. Je otázka, kam umístit takováto nalezená hospodářská zvířata, není-li jejich vlastník znám. Útulky jsou určeny primárně pro zájmová zvířata. Pravděpodobně bude namístě, aby příslušná obec, odpovědná za nalezené zvíře, je svěřila do péče způsobilé osoby (např. provozovateli farmy), která o něj bude pečovat „jako řádný hospodář“ ve smyslu § 1058 NOZ.

6. Závěry

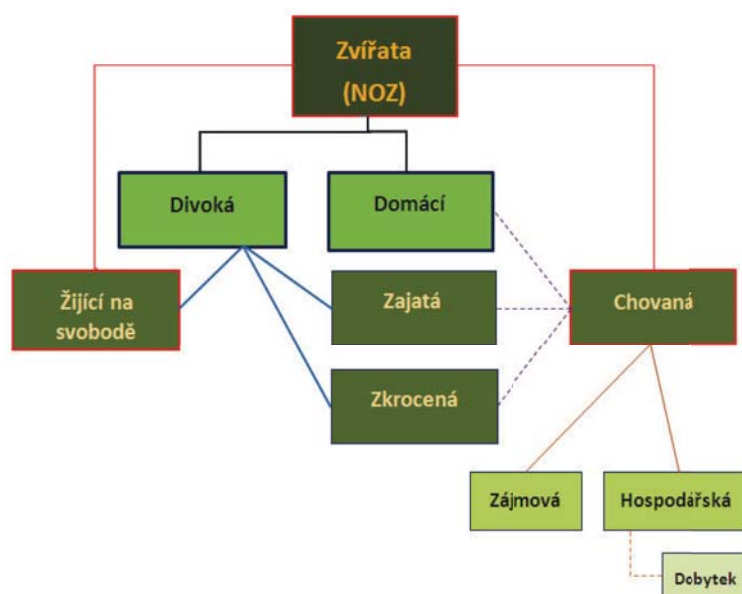
Nejednotné používání pojmů v různých částech právního řádu a nejednotná práce s kategorizací pojmů není pouze „estetickou“ otázkou, otázkou formální čistoty právního řádu. V negativním smyslu ovlivňuje srozumitelnost práva pro jeho adresáty, vede k interpretačním obtížím a zvyšuje zmatečnost práva. V tomto smyslu NOZ ještě posílil chaotickou situaci okolo pojmu zvíře a jeho kategorizace, již dříve existující uvnitř oblasti veřejného práva.

V otázce právní pozice zvířat vykročil český právní řád díky NOZ novým směrem – k posilování jejich statusu, právního uznání jejich hodnoty a významu. Tím, že zahrnul mezi „zvířata“ i některé bezobratlé, způsobil nejen zmatek v užívání pojmů ve veřejném a soukromém právu, ale vyvolal zároveň potřebu v daném případě jasně vymezit vztah mezi normami veřejného práva a soukromého práva tak, aby bylo možno zodpovědět sporné otázky, které byly nastoleny právě nekonzistencí pojmů. V tomto směru rozbor příslušných ustanovení NOZ o vztahu mezi soukromým a veřejným právem ukázal, že NOZ jako takový nefunguje v roli „subsidiární právní úpravy“ vůči veřejnoprávní úpravě a že obě úpravy je všude tam, kde zákon nestanoví jinak, aplikovat jako paralelní a vzájemně nezávislé. Pokud bude úmyslem zákonodárce posílit budoucí ochranu zvířat například jejím rozšířením i na bezobratlé, musí takový záměr vtělit přímo do norem veřejného práva. Ustanovení § 494 NOZ sám o sobě tuto funkci plnit nemůže, neboť jeho dosah je omezen na sféru soukromého práva, ovšem jeho význam jako silné etické proklamace jistě může plnit úlohu jakéhosi prvního kroku na cestě novým směrem co do rozšiřování okruhu živočichů, kteří jsou nějakým způsobem právem chráněni před nežádoucím lidským zacházením, a může napomoci posílit budoucí veřejnoprávní ochranu tam, kde je to možné a vhodné, i na bezobratlé,

kteří jsou schopni cítit bolest a stres. Takové směřování právní úpravy je ostatně jen žádoucí.

Příloha

Schematické znázornění kategorizace zvířat podle NOZ



Seznam citované literatury

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 1, s. 3-80.

MÜLLEROVÁ, H. a STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013.

PRCHALOVÁ, J. *Právní ochrana zvířat*. Praha: Linde, 2009.

RYDVAL, T. Co je (živé) zvíře? *Právník*, 2009, č. 3, s. 331-338.

Klíčová slova

zvíře, ochrana zvířat, kategorizace zvířat, veřejné právo, nový občanský zákoník

Tento příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO 68378122. Byl zpracován podle právního stavu ke dni 1. února 2014.



Autorka je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., Národní 18, Praha 1, kontakt: mullerova@ilaw.cas.cz.

**Abstract**

Animals are traditionally treated within the public law provisions in the Czech Republic, especially with focus on animal protection. The new Czech Civil Code brings changes in the legal position of animals, and for the private law sphere, it determines the scope of the term “animal” as well as the animal categories in a way differing from the relevant public law provisions. The author reflects potential consequences of these changes and inconsistencies, and analyses prospective impacts of the New Civil Code provisions regarding animals on the respective public law sphere.

Key words

animal, animal protection, animal categories, public law, new Czech Civil Code



PRÁVNÍ SOUVISLOSTI LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE VE VZTAHU K OPERAČNÍMU PROGRAMU ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Jiří Zicha, Oldřich Hájek

Úvod

Problematika revitalizace a ochrany životního prostředí je tradičně spojena s kohezní politikou Evropské unie, jelikož pilíř životního prostředí představuje základní koncepční podporu existence této politiky. Kohezní politika Evropské unie přitom představuje, co do objemu alokovaných prostředků, jednu z nejvýznamnějších politik EU, a podpora rozvoje regionů by bez environmentálního pilíře byla neefektivní.

Tento článek pojednává o legislativních aspektech Operačního programu Životní prostředí, jakožto nástroje kohezní politiky Evropské unie v České republice, a to v širších souvislostech. Hlavním cílem článku je představení a komparace dotčených legislativních aspektů tohoto operačního programu v kontrastu dvou plánovacích období, a sice let 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Článek tedy pojednává o výchozí právní úpravě Operačního programu Životní prostředí v roce 2007 a dále se orientuje na vývoj směřující k přijetí nového operačního programu na rok 2014 a dále.

Operační program Životní prostředí 2007 – 2013

V plánovacím období 2007 – 2013 disponovala Česká republika 26 operačními programy pro 3 cíle kohezní politiky s alokovanou částkou 25,88 mld. EUR. Snaha o řešení environmentálních problémů v regionech České republiky vedla k etablování samostatného nástroje v podobě Operačního programu Životní prostředí (OPŽP) s alokací 4,92 mld. EUR pro období 2007 – 2013. Operační program Životní prostředí pro období 2007 – 2013 (OPŽP 2007 – 2013) svým obsahem tedy navázal na Operační program Infrastruktura, který byl realizován v rozpočtovém období EU v letech 2004 – 2006 a který kromě oblasti životního prostředí pokrýval také oblast dopravy.

OPŽP se stal rámcem pro přípravu projektů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj a z prostředků Fondu soudržnosti, jejichž globálním cílem je zlepšit stav jednotlivých složek životního prostředí a podpořit tak udržitelný rozvoj, dlouhodobou konkurenceschopnost a zaměstnanost v regionech v rámci cíle Konvergence politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti

EU.¹ V systému práva životního prostředí se tedy řadí mezi ekonomické nástroje pozitivní stimulace,² v mezinárodním měřítku pak OPŽP vychází především z Implementačního plánu Světového summitu o udržitelném rozvoji,³ pokud jde o unijní úroveň, pro OPŽP 2007 – 2013 byly základními výchozími dokumenty zejména Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie, 6. Akční program ES pro životní prostředí a Lisabonská strategie. Přitom platilo a nadále platí, že finanční prostředky je nezbytné využívat v souladu s unijním i vnitrostátním právním rámcem. V opačném případě může dojít nejen k omezení či zastavení jejich čerpání, ale i k dalším důsledkům, včetně případné žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie proti členskému státu ze strany Evropské komise.⁴

V návaznosti na uvedené strategické dokumenty, a na základě článků 161, 162 a 299 Smlouvy o založení Evropského společenství, tvořily právní rámec OPŽP 2007 – 2013 tyto prameny sekundárního práva:

- Nařízení č. 1083/2006⁵ stanovilo obecná pravidla pro Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), tedy strukturální fondy, a Fond soudržnosti (FS). Přitom vymezilo cíle, ke kterým mají strukturální fondy a FS přispívat, kritéria způsobilosti členských států a regionů pro tyto fondy, dostupné finanční zdroje a kritéria pro jejich přidělování. Dále byl tímto nařízením také vymezen kontext pro politiku soudržnosti, včetně metody pro stanovení strategických obecných zásad pro soudržnost, národního strategického referenčního rámce a procesu přezkumu na úrovni Společenství. K tomuto účelu toto nařízení stanovilo zásady a pravidla pro partnerství, programování, hodnocení, řízení, včetně finančního řízení, a pro monitorování a kontrolu na základě odpovědnosti sdílených členskými státy a Komisí.
- Nařízení č. 1080/2006⁶ určilo úkoly EFRR, rozsah jeho pomoci s ohledem na cíle „Konvergence“, „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ a „Evropská

¹ Blíže viz např. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. C. H. Beck, 2011, xx, 362 s. ISBN 978-807-4003-349. s. 329-330.

² DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 511 s. ISBN 80-717-9747-2. s. 43.

³ Blíže viz např. SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 1116 s. ISBN 05-215-2106-8. s. 66-69.

⁴ Viz např. případ C-193/07 ve věci stavby obchvatu města Augustow v severním Polsku; k tomu a dalším viz STEJSKAL, Vojtěch; ZICHA, Jiří. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, 86 s. ISBN 978-80-7212-562-3. s. 82-83.

⁵ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999

územní spolupráce“, jak je vymezil čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, a pravidla způsobilosti pro poskytnutí pomoci. ERF se tedy řídil nařízením č. 1083/2006 a tímto nařízením. Podle článku 160 SES a nařízení č. 1083/2006 se účelem ERF stalo přispívat k financování pomoci zaměřené na posílení hospodářské a sociální soudržnosti tím, že vyrovnává zásadní regionální rozdíly podporou rozvoje a strukturálních změn regionálních ekonomik, včetně přeměny upadajících průmyslových oblastí a zaostávajících regionů, a podporou přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce.

- Nařízení č. 1084/2006,⁷ prostřednictvím kterého došlo ke zřízení FS, jehož účelem je přispívat k posilování hospodářské a sociální soudržnosti Společenství v zájmu podpory udržitelného rozvoje. Fungování FS se tedy řídilo nařízením č. 1083/2006 a tímto nařízením.
- Prováděcí nařízení č. 1828/2006⁸ pak stanovilo pravidla k provedení nařízení č. 1083/2006 a nařízení č. 1080/2006, pokud jde o informace a propagaci, informace o využívání finančních prostředků z fondů, řídicí a kontrolní systémy, nesrovnalosti, osobní údaje, finanční opravy za nedodržení adicionality, elektronickou výměnu údajů, nástroje finančního inženýrství, způsobilost nákladů na bydlení a způsobilost operačních programů v rámci cíle evropská územní spolupráce.

Jak již bylo zmíněno, Česká republika v plánovacím období 2007 – 2013 disponovala 26 operačními programy s alokovanou částkou téměř 26 mld. EUR, přičemž OPŽP byl s alokací bezmála 5 mld. EUR z hlediska objemu druhým největším. EU uplatňuje u svého financování princip spolufinancování z národních zdrojů. Financování každého konkrétního projektu se tak rozpadá na částku z EU (max. 85 % celkových uznatelných nákladů), částku z Státního fondu životního prostředí (max. 4 % celkových veřejných zdrojů), ze státního rozpočtu, konkrétně z kapitoly 315 MŽP (max. 1 % celkových veřejných zdrojů) a z vlastních zdrojů žadatele (min. 10 % nákladů).⁹ OPŽP 2007 – 2013 má také několik vazeb na regionální operační programy, jednou z nich jsou například brownfields. OPŽP podporuje operace, které přispějí k odstranění kontaminovaných lokalit, pokud lokalita není vážně kontaminována, revitalizaci je možné podpořit z regionálních

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94

⁸ Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj

⁹ KUBICA, Martin. *Operační program Životní prostředí – Obecné představení programu a jeho legislativní úprava*. České právo životního prostředí, sv. 27. Praha. 2010. ISSN: 1213-5542. s. 101-103.

operačních programů nebo v rámci Operačního programu Podnikání a inovace.¹⁰ Z regionálních operačních programů se hradí také aktivity v oblasti veřejné zeleně prováděné ve městech a na venkově, které posilují biodiverzitu v urbanizovaném prostředí. OPŽP pak pokrývá ostatní aspekty životního prostředí, potažmo biodiverzity, přičemž příkladmo lze zmínit implementaci soustavy Natura 2000.¹¹

Čerpání takového objemu finančních prostředků muselo být samozřejmě podchyceno, kromě přímo použitelných unijních nařízení, také odpovídajícími dokumenty na národní úrovni. OPŽP byl vypracován Ministerstvem životního prostředí (MŽP) na základě usnesení vlády ČR č. 175 ze dne 22. února 2006 k návrhu Národního rozvojového plánu ČR pro léta 2007 – 2013, konkrétně k jeho prioritní ose „Životní prostředí a dostupnost“. Prostřednictvím OPŽP tak mohla být implementována priorita „Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí“ Národního strategického referenčního rámce ČR 2007 – 2013, který prostřednictvím svých dvou priorit „Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí“ a „Zlepšení dostupnosti dopravou“ realizoval strategický cíl „Atraktivní prostředí“. Globálním cílem OPŽP se staly ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako jednoho ze základních principů udržitelného rozvoje, jeho strategickým cílem pak zaměření na plnění požadavků právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a požadavků vyplývajících z dalších mezinárodních závazků České republiky.¹²

Obecný rámec programu tvoří již citovaný Programový dokument OPŽP, s nímž musí být všechny ostatní dokumenty v souladu. Jeho definitivní podobu i změny schvaluje Evropská komise. Obsahuje kromě jiného také analýzu ekonomické a sociální situace v ČR s ohledem na provedení OPŽP, a zejména stanoví jednotlivé prioritní osy programu s jejich cíli, dopady a programovými indikátory, a zakotvuje základní finanční zajištění praktické realizace programu. Prioritní osy konkretizují jednotlivé podporované části životního prostředí. Pokud jde o kritéria, dle kterých k uvedenému členění došlo, tak prioritní osy z části reflektují jednotlivé složky životního prostředí, a dále vypovídají o prioritách celého programu. OPŽP 2007 – 2013 má osm prioritních os:

1. Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní
2. Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí
3. Udržitelné využívání zdrojů energie

¹⁰ Blíže viz např. NOVOSÁK, Jiří; HÁJEK, Oldřich; NEKOLOVÁ, Jana; BEDNÁŘ, Pavel. The Spatial Pattern Of Brownfields And Characteristics Of Redeveloped Sites In The Ostrava Metropolitan Area (Czech Republic). *Moravian Geographical Reports*, 2013, roč. 21, č. 2, s. 36-45. ISSN 1210-8812.

¹¹ Blíže viz např. European Commission: *Financing Natura 2000*, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

¹² *Programový dokument OPŽP*, s. 9, <http://www.strukturalni-fondy.cz/>

4. Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží
5. Omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik
6. Zlepšování stavu přírody a krajiny
7. Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu
8. Technická asistence

V návaznosti na Programový dokument OPŽP byl přijat Implementační dokument OPŽP, který rozpracoval konkrétní podmínky pro realizaci programu v rámci jednotlivých prioritních os. Konkrétně řeší například formu a výši podpory, subjekty potenciálních příjemců podpory či specifikaci jejího územního zaměření. Další pravidla jsou obsažena ve Směrnici MŽP č. 4/2010 pro předkládání žádostí a o poskytování finančních prostředků pro projekty z OPŽP včetně spolufinancování ze Státního fondu životního prostředí a státního rozpočtu ČR – kapitoly 315 (životní prostředí). Název směrnice nejlépe vypovídá o jejím obsahu. Příjem žádostí probíhal na základě postupně vyhlášených výzev, které vyhlášovalo MŽP a které stanovily věcnou definici oblastí podpory, časový harmonogram a základní pravidla a omezení pro konkrétní výzvu. Směrnice dále odkázala na dokument nazvaný Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP, který vydal Státní fond životního prostředí (SFŽP) za účelem dále upřesnit přílohy k formuláři žádosti, zadávací řízení, publicitu programu i jednotlivých úspěšně realizovaných projektů, zásady financování, žádost o platbu, archivaci dokumentů a monitoring projektu s ohledem na potřeby aktuální praxe a legislativy. Pro realizaci programu ze strany žadatelů byla využívána také Příručka pro žadatele, vydaná také SFŽP, ta však byla v roce 2012 z důvodu duplicity vůči nově revidované směrnici MŽP a Závazným pokynům zrušena. Pro postup MŽP, jakožto Řídícího orgánu a SFŽP, jakožto Zprostředkujícího subjektu byl vytvořen ještě dokument nazvaný Manuál pracovních postupů. Při implementaci programu jsou dále relevantní obecně závazné právní předpisy týkající se hospodářské soutěže, potažmo veřejné podpory, tedy zejména zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Další významnou souvislost tvoří pravidla týkající se zadávání veřejných zakázek, vtělena zejména do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska ochrany životního prostředí je významné uplatnění pravidel o posuzování vlivů na životní prostředí, včetně Natury 2000, tedy aplikace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. A to jak na samotný OPŽP, který byl jako celek předmětem strategického posouzení (SEA), tak i na jednotlivé realizované projekty v případě, že podléhají posouzení vlivů záměrů (EIA). V neposlední řadě je relevantním také zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,

a zapomenout nelze ani pravidla podpory rovných příležitostí mužů a žen plynoucí přímo z nařízení č. 1083/2006.¹³

Pokud bychom měli OPŽP 2007 – 2013 stručně shrnout, lze konstatovat, že kladl důraz především na problematiku ochrany vod, ať už vody pitné či odpadní, a protipovodňových opatření (40 % alokace), dále pak na problematiku odpadů, včetně starých ekologických zátěží (16 %). Naopak nejméně podporovanou prioritou byla infrastruktura pro environmentální vzdělávání (0,9 %). V rámci prioritních os 1 – 7 bylo od počátku programového období do konce roku 2012 podáno celkem 17 185 projektových žádostí s požadavkem na podporu z fondů EU ve výši 10,8 mld. EUR. Z těchto žádostí bylo do konce roku doporučeno k financování 8 874 projektů v celkové výši 5,2 mld. EUR, což odpovídá 93 % alokace na prioritní osy 1 – 7 na celé programové období. Jako nejméně problematická se jevila Prioritní osa 3. Udržitelné využívání zdrojů energie, naopak jako nejproblematictější byla vyhodnocena Prioritní osa 2. Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí. Negativní vliv na implementaci programu měla jednak skutečnost, že od roku 2007 bylo zamítnuto či staženo žadateli 5 804 projektů ve výši 4,3 mld. EUR (tj. téměř 80 % alokace), a dále situace týkající se projektů s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace, jejichž souhrn byl ke konci roku 2012 pouze ve výši 2,3 mld. EUR, tzn. 40 % alokace. S ohledem na časový rámec schválení projektů, který činí 12 – 25 měsíců, v kombinaci s dalšími podmínkami OPŽP tak bylo ohroženo nevyčerpáním cca 6 mld. Kč. K tomu přistoupily další závažné překážky, z nichž lze zmínit zejména pozastavení certifikace programu a provedení auditu 92 projektů ze strany Evropské komise mezi léty 2010 a 2012, a to z důvodu podezření na zneužití evropských prostředků, přičemž výsledkem bylo přijetí finanční opravy ve výši 5 % na všechny výdaje vynaložené MŽP. Předmětem snahy o neustálou optimalizaci byla také administrace programu, další riziko pak plynulo z nedostatečného zajištění kofinancování.¹⁴ Z uvedeného je tedy patrné, že v nadcházejícím programovacím období čeká tvůrce a administrátory OPŽP, ale bezpochyby také samotné žadatele, řada výzev.

Operační program Životní prostředí 2014 – 2020

Základním strategickým dokumentem na evropské úrovni, ze kterého nově připravovaný OPŽP vychází, je dokument nazvaný Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.¹⁵ Jeho účelem je vymezit

¹³ Věnovat bližší pozornost každé ze zmíněných souvislostí, stejně jako otázkám týkajících se vztahu k ostatním oblastem práva (předpisům správním, daňovým, otázkám odpovědnosti či dalším) již přesahuje rámec a zaměření tohoto příspěvku.

¹⁴ Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí: *Výroční zpráva za rok 2012, OP Životní prostředí 2007 – 2013*, červen 2013, s. 6-11, 43-45.

¹⁵ Sdělení Komise KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010 „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

hlavní směry rozvoje EU směrem k vyšší konkurenceschopnosti, hospodářskému a sociálnímu rozvoji, ovšem za podmínky udržitelnosti růstu a nižší náročnosti ekonomiky na zdroje. Stanoví pět cílů EU na období do roku 2020, které mají být převedeny do vnitrostátních cílů v následujících oblastech: zaměstnanost, výzkum a inovace, změna klimatu a energie, vzdělávání a boj proti chudobě. Konkrétně pro oblast životního prostředí je konstatováno, že klimatické problémy, jakož i problémy se zdroji vyžadují radikální reakci, jelikož silná závislost na fosilních palivech a neúčinné využívání surovin vystavují spotřebitele i podniky škodlivým a nákladným cenovým šokům, ohrožují hospodářskou bezpečnost a přispívají ke změně klimatu. Předpokládany nárůst celosvětové populace zesílí globální soupeření o přírodní zdroje a vytvoří tlak na životní prostředí, EU musí tudíž při hledání řešení problémů spojených se změnou klimatu i nadále působit v ostatních částech světa a zároveň provádět dohodnutou strategii v oblasti klimatu a energie na celém svém území. Za tím účelem je stanoven tzv. cíl 20-20-20, týkající se procentuálního snížení emisí, zvýšení energetické účinnosti a zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů právě do roku 2020.

Dalším, pro unijní environmentální politiku klíčovým koncepčním dokumentem, je 7. Akční program pro životní prostředí EU, nesoucí podtitul Spokojený život v mezích naší planety.¹⁶ Jím je pro období do roku 2020 stanoveno devět prioritních cílů:

1. chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie;
2. změnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje;
3. chránit občany Unie před environmentálními tlaky a riziky ovlivňujícími jejich zdraví a dobré životní podmínky;
4. maximalizovat přínos právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí na základě jejich lepšího provádění;
5. zlepšit znalostní a faktickou základnu pro politiku Unie v oblasti životního prostředí;
6. zajistit investice pro politiku v oblasti životního prostředí a klimatu a zabývat se environmentálními externalitami;
7. zlepšit začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik;
8. posílit udržitelnost měst Unie;
9. zvýšit efektivnost Unie při řešení mezinárodních problémů v oblasti životního prostředí a klimatu.

¹⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

Tyto jednotlivé cíle jsou pak v 7. Akčním programu pro životní prostředí EU rozpracovány do konkrétních opatření a úkolů uložených unijním orgánům i členským státům. Finančního rámce se týká zejména prioritní cíl šestý. V jeho rámci je konstatováno, že přilákání investic do některých oblastí je v současné době obtížné, zejména z důvodu neexistence nebo zkreslení cenových signálů vyplývajících z toho, že nebyly řádně zohledněny náklady na ochranu životního prostředí nebo že byly přiděleny veřejné dotace na činnosti škodlivé pro životní prostředí. Unie a členské státy budou tedy muset kromě jiného také nastolit vhodné podmínky pro zajištění řádného řešení environmentálních externalit, včetně správných tržních signálů pro soukromý sektor. Komise ve svých návrzích víceletého finančního rámce na období 2014 – 2020 posílila přednostní začlenění cílů v oblasti životního prostředí a klimatu do všech unijních finančních nástrojů. Zároveň navrhla zvýšit výdaje související s oblastí klimatu na nejméně 20 % z celkového rozpočtu. V klíčových oblastech politiky, jako je zemědělství, rozvoj venkova a politika soudržnosti by měly být zvýšeny pobídky k poskytování veřejných statků a služeb prospěšných pro životní prostředí a financování by mělo mít vazbu na splnění předběžných podmínek vztahujících se k životnímu prostředí. Zkušenosti získané během programového období 2007 – 2013 ukazují, že ačkoliv byly na životní prostředí vyčleněny značné finanční prostředky, jejich využití na všech úrovních bylo velmi nerovnoměrné, což potenciálně ohrožuje dosažení dohodnutých cílů. Aby se tato zkušenost neopakovala, měly by členské státy začlenit cíle v oblasti životního prostředí a klimatu do svých strategií financování a programů pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost, rozvoj venkova a námořní politiku, dát prioritu včasnému vynakládání finančních prostředků na potřeby životního prostředí a změny klimatu a posílit pravomoc prováděcích orgánů k zajištění nákladově efektivních a udržitelných investic s cílem zajistit nezbytnou odpovídající finanční podporu investic do těchto oblastí.¹⁷

Pokud jde o samotné unijní fondy týkající se financování ochrany životního prostředí, tak na úrovni sekundárního práva je od října 2011, kdy Evropská komise zveřejnila návrhy, ještě stále projednáván balík šesti nových nařízení. Tato nařízení budou po jejich projednání a schválení tvořit legislativní základ pro podporu z nově vymezených Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 – 2020 (ESIF). Pro naše účely je podstatné, že zahrnují také dosavadní dva strukturální fondy (EFRR a ESF) a FS, jejichž právní rámec tvoří:

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický

¹⁷ Příloha Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU, body 74–81.

ký rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006;

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006;
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006.

Kromě EFRR, ESF a FS tak bude do struktury ESIF spadat také Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Navzdory novému pojmenování se věcná náplň těchto fondů oproti jejich dosavadnímu zaměření příliš nemění, jelikož jedním z hlavních principů pro příští programové období je pokračovat v nastaveném systému. Novinkou nicméně je, že každý členský stát má zpracovat Dohodu o partnerství, kterou následně schvaluje Evropská komise.¹⁸ Mezi další novinky patří například nastavení systému předběžných podmínek, snaha o vyšší měřitelnost přínosu podpořených operací prostřednictvím důrazu na plnění stanovených indikátorů, finanční závislost na rychlosti a kvalitě čerpání (tzv. výkonnostní rámec), vyšší míra uplatnění finančních nástrojů na úkor dotací, či na jedné straně zpřísnění pravidel pro vyplácení záloh členskými státy, ale na straně druhé rozšíření a specifikace způsobů zjednodušeného vykazování nákladů, a zjednodušená a mezi fondy sblížená pravidla pro způsobilost výdajů.¹⁹

Příprava na národní úrovni probíhá paralelně s projednáváním zmíněných unijních předpisů. Usnesením vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012²⁰ bylo přípravou a následným řízením OPŽP 2014 – 2020 pověřeno MŽP, zprostředkujícím subjektem pro implementaci bude i nadále SFŽP. Mezi základní národní strategické dokumenty, které tvoří východisko připravovaného nastavení OPŽP, patří zejména Národní program reforem, Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR, Státní politika životního prostředí ČR na léta 2012 – 2020, Strategie regionálního rozvoje ČR pro období 2014 – 2020 a Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR 2012 – 2020. Ty jsou pro oblast životního prostředí dále rozvedeny v jednotlivých dílčích koncepčních dokumentech, věnovaným konkrétním složkám životního prostředí a nástrojům jejich ochrany. Příkladem lze uvést Plány

¹⁸ První návrh Dohody o partnerství ČR byl vládou projednán v červnu 2013, následně byl předmětem připomínek ze strany Evropské komise a také předmětem strategického posouzení (SEA).

¹⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj: *Příprava období 2014 – 2020*, <http://www.mmr.cz/cs/Evropska-unie/Kohezni-politika-EU/Kohezni-politika>.

²⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky.

hlavních povodí, Koncepti řešení problematiky ochrany před povodněmi s využitím technických a přírodě blízkých opatření, Národní program snižování emisí, Aktualizovaný Státní program ochrany přírody a krajiny, Strategii ochrany biologické rozmanitosti či připravovanou Strategie přizpůsobení se změnám klimatu.

Hlavním cílem realizace OPŽP 2014 – 2020 je ochrana a zajištění kvalitního a zdravého prostředí pro život obyvatel ČR, podpora efektivního využívání zdrojů, eliminace negativních dopadů lidské činnosti na životní prostředí a s tím související snižování dopadů změn klimatu. Tímto svým zaměřením OPŽP 2014 – 2020 navazuje na OPŽP 2007 – 2013 a klade si za úkol využít zkušeností, které směřují k nastavení efektivního a kvalitního systému podpory oblastí ochrany životního prostředí.²¹

Oproti předchozímu OPŽP je navrhováno snížení počtu prioritních os z osmi na šest, a to:

1. Zlepšování kvality vody a snižování rizika povodní
2. Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech
3. Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika
4. Ochrana a péče o přírodu a krajinu
5. Energetické úspory
6. Technická pomoc

Ve srovnání s OPŽP 2007 – 2013 tedy došlo k jistému přeskupení, v zásadě je po obsahové stránce tematické vymezení obdobné. Vyjímkou je environmentální vzdělávání, poradenství a osvěta, kterým je navrhovaném OPŽP věnována pozornost toliko velmi omezeně ve vztahu k pracovníkům rezortu životního prostředí, zejména v rámci technické pomoci, a dále ve vztahu ke vzdělávání žen v rámci zahraniční pomoci a spolupráce.²² Podle první průběžné zprávy ex-ante hodnocení návrhu OPŽP 2014 – 2020²³ však lze přílišnou podobnost s OPŽP 2007 – 2013 a nedostatečné vyhodnocení zkušeností z právě končícího programového období považovat za zásadní slabinu. Analytické části návrhu je vytýkáno, že se ve většině případů omezuje na deklaraci potřeb, necituje podkladové materiály, opomíjí některé oblasti a trendy a zejména není dostatečně provázána s cíli strategie Evropa 2020 a navazujícími strategickými dokumenty a sektorovými analýzami na národní úrovni. Dále podle hodnotitelů nedošlo k analytickému zhodnocení absorpční kapacity a jsou nevhodně definované principy pro výběr operací. Ve více případech se na-

²¹ Ministerstvo životního prostředí: *Operační program Životní prostředí 2014 – 2020*, verze 4, s. 8.

²² Ministerstvo životního prostředí: *Operační program Životní prostředí 2014 – 2020*, verze 4, s. 105, 135 a 144.

²³ PF Group, s.r.o., ve spolupráci s Grant Thornton Advisory, s.r.o.: *Ex-ante hodnocení Operačního programu Životní prostředí pro budoucí programové období 2014 – 2020, Průběžná zpráva 1*, leden 2014, 106 s.

příklad vyskytuje kritérium „soulad údajů ve formuláři žádosti s přílohami“, které nevypovídá o přínosu projektu k naplnění cíle, ale pouze o kvalitě administrativní práce žadatele. Mnohá z navrhovaných kritérií rovněž nereflktují trend snižování administrativní náročnosti a zrychlování administrace projektů pro programové období 2014 – 2020. Pokud jde o vymezení příjemců podpory, hodnotitel navrhuje výrazně zjednodušit jejich definici, a to např. vazbou na předmět podpory, zdroj, nebo lokalitu, přičemž případné cílení na specifické podskupiny příjemců by mohlo být řešeno v jednotlivých výzvách. Nevhodná je také rozdílná struktura textu jednotlivých prioritních os. Návrh programu je koncipován spíše s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí, než s ohledem na vybrané tématické cíle a jejich investiční priority. Z tohoto plyne, že může docházet k dílčím vnitřním překryvům v rámci prioritních os i mezi jednotlivými prioritními osami. Dává se tedy ke zvážení, zda program koncipovat nikoli tradičně podle složek životního prostředí, ale podle investičních priorit, což by překryvy eliminovalo a umožnilo by to také podporu komplexnějších opatření. Ve vztahu k navrhovaným osám 1 – 3 je dále zdůrazněna potřeba respektovat princip znečišťovatel platí a v souvislosti s tím identifikovat příslušné selhání trhu, které bude řešeno intervencí z veřejných zdrojů. V neposlední řadě je pak zdůrazněno, že na úrovni Evropské Komise momentálně probíhá proces modernizace pravidel pro veřejnou podporu, přičemž změny podmínek, které jsou v procesu konzultací indikovány, jsou značné a lze předpokládat, že výrazně ovlivní OPŽP jak v oblasti možnosti financovat jednotlivá opatření, tak v oblasti atraktivity podpor pro konečné příjemce, což však v návrhu není reflektováno.²⁴ Diskuse o konečné podobě nového OPŽP tedy jsou a zřejmě ještě chvíli budou poměrně komplikované.

Závěr

Do konce roku 2013 bylo aktérům v regionech České republiky schváleno celkem 5591 projektů k realizaci. Tyto projekty představují celkovou částku blížící se 57 mld. Kč, směřující do podpory environmentálních témat. Je ale zřejmé, že míra efektivity využití OPŽP mohla být výrazně vyšší. V současné době se nicméně vedení rezortu životního prostředí ujímá nová politická reprezentace, která uvádí, že bezprostředně nejdůležitějším bodem agendy je záchrana peněz z OPŽP, jelikož v loňském roce se již nenávratně ztratilo 6 mld. korun, letos by to teoreticky mohlo být 13 mld. a v roce 2015 dalších 5 mld. S tím bezpochyby souvisí i fakt, že jen ze samotného ministerstva odešly v posledních letech více než čtyři stovky zaměstnanců.²⁵

²⁴ PF Group, s.r.o., ve spolupráci s Grant Thornton Advisory, s.r.o.: *Ex-ante hodnocení Operačního programu Životní prostředí pro budoucí programové období 2014 – 2020, Průběžná zpráva 1*, leden 2014, s. 4-6.

²⁵ Ministr Brabec: Mým úkolem je zachránit peníze a odbornost rezortu, Ekolist 12. 3. 2014, <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/ministr-brabec-muj-ukol-je-zachranit-penize-a-odbornost-rezortu>.

Pro období 2014 – 2020 bude mít Česká republika k dispozici v rámci implementace kohezní politiky EU částku 20,5 mld. EUR. Aktualizovaný OPŽP bude, stejně jako v předcházejícím programovacím období, operačním programem s druhou největší alokovanou částkou, konkrétně 2,56 mld. EUR, z toho na EFRR připadne 37 mil. EUR a na FS 2,19 mld. EUR. Aktuálně probíhající přípravy právního a institucionálního rámce OPŽP v nadcházejícím programovacím období zatím naznačují, že existuje snaha o poučení z dosavadního vývoje, zatím však lze mít oprávněné obavy, zda se tento vývoj nebude blížit označení krizový i v nadcházejících letech. Nezbývá než doufat, že nikoli, a to nejen ve vztahu ke splnění cíle vyčerpat maximum dostupných prostředků, ale zejména k naplnění cíle jejich efektivního využití ve prospěch ochrany životního prostředí.

Literatura

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, 511 s. ISBN 80-717-9747-2.

KUBICA, Martin. *Operační program Životní prostředí – Obecné představení programu a jeho legislativní úprava*. České právo životního prostředí, sv. 27. Praha. 2010. ISSN: 1213-5542.

Ministerstvo pro místní rozvoj: *Příprava období 2014 – 2020*, <http://www.mmr.cz/cs/Evropska-unie/Kohezni-politika-EU/Kohezni-politika>.

Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí: *Výroční zpráva za rok 2012, OP Životní prostředí 2007 – 2013*, červen 2013.

Ministerstvo životního prostředí: *Operační program Životní prostředí 2014 – 2020*, verze 4.

NOVOSÁK, Jiří; HÁJEK, Oldřich; NEKOLOVÁ, Jana; BEDNÁŘ, Pavel. The spatial pattern of brownfields and characteristics of redeveloped sites in the Ostrava Metropolitan Area (Czech Republic). *Moravian Geographical Reports*, 2013, roč. 21, č. 2, s. 36-45. ISSN 1210-8812.

PF Group, s.r.o., ve spolupráci s Grant Thornton Advisory, s.r.o.: *Ex-ante hodnocení Operačního programu Životní prostředí pro budoucí programové období 2014 – 2020, Průběžná zpráva 1*, leden 2014, 106 s.

Programový dokument OPŽP, <http://www.strukturalni-fondy.cz/>.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 1116 s. ISBN 05-215-2106-8.

Sdělení Komise KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010 “Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění”.

STEJSKAL, Vojtěch; ZICHA, Jiří. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, 86 s. ISBN 978-80-7212-562-3.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. C.H. Beck, 2011, xx, 362 s. ISBN 978-807-4003-349.

Abstract

This article deals with the legal aspects of the Operational Programme Environment as instruments of cohesion policy of the European Union in the Czech Republic, in a broader context. The main objective of the article is to present a comparison of the relevant legislative aspects of this operational program in two planning periods, 2007 – 2013 and 2014 – 2020. The article discusses the initial legislation of the Operational Programme Environment in 2007 and focuses on legislative changes related to the establishment of the new operational program in 2014 and beyond. In the programming period 2007 – 2013 in the Czech Republic were established 26 operational programs for the three objectives of cohesion policy, with the sum of more than 25 billions Euro. For the period 2014 – 2020 will be available for the Czech Republic, in the framework of the implementation of the cohesion policy of the European Union, the amount of 20.5 billions Euro and the updated Operational Programme Environment will be, equally as in the previous programming period, the second largest.



Příspěvek Právní souvislosti legislativy Evropské unie ve vztahu k Operačnímu programu Životní prostředí v České republice byl zpracován za podpory projektu financovaného z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost OP VK CZ.1.07/2.3.00/20.0147 „Rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu měření a řízení výkonnosti podniků, klastrů a regionů“, který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.



JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

zicha@fame.utb.cz

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta managementu a ekonomiky

Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

doc. RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.

hajek@fame.utb.cz

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta managementu a ekonomiky

Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva



POSTAVENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY V PROCESU POVOLOVÁNÍ VÝJIMEK ZE ZÁKAZŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

Mgr. Jiří Plachý

Úvod

Významnou součástí životního prostředí, které nás obklopuje a vytváří podmínky pro naši existenci, je příroda a krajina. Důležitým předmětem ochrany přírody a krajiny jsou zvláště chráněná území představující vysoce hodnotné lokality přírodovědecky či esteticky velmi významné nebo jedinečné stanoviště. V těchto územích je stanoven přísný režim s jasně vymezenými omezeními a zákazy. Zákazy a omezení tvořící základní ochranné podmínky společná pro všechna chráněná území vyhlášená v rámci dané kategorie jsou relativní povahy, neboť je z nich možno udělit výjimku v podobě správního rozhodnutí.¹ Rozhodnutí o udělení výjimky mohou příslušné správní úřady učinit tehdy, pokud je k tomu zákon zmocňuje. Toto zmocnění se nachází v ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“).

Povolování výjimek v právu životního prostředí je třeba vnímat jako nástroj pro řešení mimořádných a specifických situací, které ze zřetele hodných důvodů připouštějí zmírnění, nebo vyloučení obecně stanovených pravidel chování.² Naopak přemíra udělených výjimek účinky zákona devaluje a činí jej směšným. Striktní dodržování pravidel nemusí být vždy pro životní prostředí zcela nezbytné a udělená výjimka mu neuškodí. Někdy není přísné dodržení zákazů a omezení technicky možné a mohou existovat silnější zájmy než je zájem ochrany životního prostředí.³

Veřejný zájem při rozhodování o povolení výjimky

Ochrana přírody a krajiny je považována za veřejný zájem. Pojem veřejný zájem řadíme ve správním právu k tzv. *neurčitým pojmům*, které zajišťují efektivitu výkonu veřejné správy. Neurčité pojmy jsou užití slovní výrazy, u kterých není právem přesně vymezen jejich rozsah a obsah.⁴ Definovat veřejný zájem není

¹ PEKÁREK, Milan. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související*. Komentované znění. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 72.

² PRŮCHOVÁ, Ivana. In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 290.

³ HADRABOVÁ, Alena. *Veřejná správa životního prostředí*. Vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 34.

⁴ Blíže SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 20.

snadné. Podle W. Lippmana je veřejný zájem tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně, jednali nezaujatě a benevolentně.⁵ P. Průcha definuje veřejný zájem jako takový zájem, jež by bylo možno označit za obecný či veřejně prospěšný zájem, jehož nositeli jsou blíže neurčené, alespoň rámcově determinované okruhy osob, jako tzv. veřejnost, popřípadě zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti.⁶

Novela ZOPK v roce 2009 zavedla v ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK pojem „výrazně převažující veřejný zájem“.⁷ Ten lze podle Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) definovat jako zájem na realizaci rozsáhlých záměrů, tj. staveb celostátního a mezinárodního významu jako jsou liniové stavby, dálnice, železnice, energovody, plavební kanály a těžební území, průmyslové zóny, u kterých zájem státu a veřejnosti výrazně převažuje nad zájmy ochrany přírody. V praxi se konkrétně jedná o oblasti, plochy a koridory vymezené v politice územního rozvoje podle zákona o územním plánování a stavebním řádu.⁸ Ministerstvo se omezuje pouze na liniové stavby, ale pod tento pojem by bylo možné zahrnout i zájmy směřující k podstatným otázkám bezpečnosti a obrany státu, ochraně lidského života a zdraví a takové zájmy, které řeší základní koncepční otázky související s výkonnou mocí ve státě.

Kromě výrazně převažujícího veřejného zájmu lze podle ustanovení § 43 odst. 3 ZOPK rovněž udělit výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. V těchto případech jde o rozhodování v konkrétních žádostech, které neřeší základní koncepční otázky související s výkonnou mocí ve státě při realizaci rozsáhlých záměrů.

Rozlišení případů v rozhodování o výjimce lze spatřovat v závažnosti udělování výjimek schůdnou a věcně vhodnou konstrukcí k odlehčení rozhodování o výjimkách mezi jednotlivými správními orgány. Toto řešení umožňuje efektivně a pružně realizovat péči o chráněné území a zároveň respektuje princip subsidiarity a decentralizace veřejné správy za účelem nezbytného využívání všech odborných poznatků o stavu a vývoji předmětů ochrany zvláště chráněného území, kterými disponují především orgány, které území přímo spravují.⁹

⁵ LIPPMAN, Walter. *Essays in the Public Philosophy*. Boston, Little Brown and Company, 1955, s. 194.

⁶ PRŮCHA, Petr. In: MADAR, Zdeněk et. al. *Slovník českého práva, díl II.*, 2 Vyd. Praha: Linde, 1999, s. 1577.

⁷ Novela ZOPK byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 349/2009 Sb. s účinností od 1. prosince 2009.

⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Sdělení č. 8 odboru legislativního a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP k postupu podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 349/2009 Sb.* Věstník MŽP č. 5/2010, s. 67.

⁹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší

Postavení vlády v oblasti povolování výjimek

Podle účinného ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK výjimky ze zákazů v některých zvláště chráněných územích v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda. Správním orgánem příslušným k udělení výjimky je ministerstvo. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí na základě usnesení vlády. V ostatních případech o výjimkách rozhoduje příslušný orgán ochrany přírody a krajiny.¹⁰

Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné a není ve své podstatě typickým správním orgánem vydávajícím individuální správní akty. Primárně rozhoduje v případech hospodaření s finančními prostředky státu, o otázkách bezpečnosti a obrany státu a v dalších koncepčních otázkách souvisejících s výkonnou mocí ve státě. D. Hendrych v této souvislosti konstatuje, že vláda plní především úkoly spočívající v politickém vedení veřejné správy a v politickém usměrňování těchto vztahů s orientací do budoucna.¹¹ Rozhodování o výjimkách nespadá ani pod jednu uvedenou kategorii. Přesto níže uvedené názory a stanoviska potvrzují, že vláda při rozhodování o výjimkách je správním orgánem, na který se vztahuje správní řád. J. Vedral uvádí, že je třeba jakkoli přihlížet ke zcela specifickému charakteru rozhodování, při kterých může vláda ve výjimečných případech vydávat individuální správní akty, které mohou být soudně přezkoumatelné.¹² Nejvyšší správní soud uvedl, že: „...funkce vlády spočívá především v obecné a koncepční realizaci vládní moci, nikoli v rozhodování konkrétních záležitostí... nicméně v některých případech je vládě zákonem svěřen i výkon konkrétní správní agendy ...těmto pravomocem, které vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy, odpovídá postavení vlády jako „správního úřadu“ sui generis.“¹³ Podle staršího rozhodnutí Vrchního soudu v Praze může vláda jako vrcholný orgán výkonné moci – „jakkoli jde o případy spíše výjimečné“ – vydávat i konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru.¹⁴

Národní park České Švýcarsko a mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Srov. § 43 odst. 4 ZOPK.

¹¹ HENDRYCH, Dušan. Citován Vladimírem Sládečkem. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 252.

¹² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. Vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 24.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 9As 64/2010-47.

¹⁴ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993 č. j. 6 A 111/92-6. Citováno z poznámek ČERNÝ, Pavel. Jak proti legislativním zmetkům Aarhuskou úmluvou bojovat. Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online. VIA IURIS. [Cit. dne 5. 1. 2014]. Dostupné z: < <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=57> >.

Pro určení postavení vlády jako správního orgánu bylo podstatné především období v letech 2004 – 2009. V té době nebyla vláda plně považována za správní orgán a rozhodovala o výjimkách mimo správní řízení. Situaci částečně změnila stanoviska soudů a nový správní řád, který vymezil svou působnost natolik obecně, že o jeho aplikovatelnosti na rozhodování vlády jako správního orgánu podle ustanovení § 43 ZOPK nebylo pochyb.¹⁵ Podle správního řádu je vláda orgánem moci výkonné a vykonává působnost v oblasti veřejné správy.¹⁶ Přesto rozhodování vlády jako správního orgánu vyvolávalo nadále rozpory o tom, že povolování výjimek se nenachází v režimu správního řízení, ačkoli podle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK lze usoudit, že by správním řízením být mělo. Z těchto důvodů se v roce 2009 přikročilo k novele ZOPK, která upravila skutečnost tak, že o výjimce materiálně rozhoduje vláda a formálně ministerstvo jako správní orgán zajišťující správní řízení.

Posuzování výrazně převažujícího zájmu v žádosti o výjimku

Výrazně převažující veřejný zájem prokazuje žadatel o výjimku. Na udělení výjimky není právní nárok. Výrazně převažující veřejný zájem nelze stanovit všeobecně dopředu na všechny případy. Především musí jít o střet veřejných zájmů a nikoli o střet zájmu veřejného a soukromého. Důležité je posoudit, zda situace spadá pod výrazně převažující veřejný zájem, a zda je naplněn celostátní a evropský význam k udělení výjimky. Orgán rozhodující o výjimce svým uvážením pečlivě zkoumá opodstatněnost jednotlivých veřejných zájmů a dbá o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu. Zároveň zvažuje nezbytnost a přiměřenost zásahu do chráněného území. Veřejný zájem při rozhodování o výjimce je posuzován například s ohledem na zachování maximální klidovosti v daném území, možný výskyt řady zvláště chráněných druhů živočichů, na turistickou zatíženost, apod. Při posuzování udělení výjimky je nutné zvážit různé alternativy řešení. Schvalování výjimky může být povoleno s podmínkami. Rozhodnutí musí správní orgán řádně odůvodnit, a to především ve smyslu důvodu převyšujícího nebo nepřevyšujícího veřejného zájmu nad zájem ochrany přírody. Výše uvedené názory lze podpořit stanoviskem Ústavního soudu: „Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil

¹⁵ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Sborník z 1. dne konference *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. Vyd. Praha: Walters Kluwer, Praha, 2004, s. 131-136.

¹⁶ Srov. ust. § 1 správního řádu.

*nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce, a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné.*¹⁷

Účast vlády na procesu rozhodování o výjimce

Jakmile ministerstvo obdrží žádost o schválení výjimky, v níž se má rozhodovat o povolení výjimky v situaci, kdy veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody, nastává první problematická situace. Jestliže ministerstvo bude mít za to, že se o výrazně převyšující veřejný zájem nejedná, věc postoupí příslušnému orgánu ochrany přírody. Je skutečně otázkou, zda ministerstvo žádost vždy správně posoudí a materiál s žádostí vládě předloží.

Předloží-li ministerstvo žádost o výjimku k rozhodnutí vládě, bývá materiál obsahující žádost vyloučen z připomínkového řízení, tudíž se k problematice nemohou vyjádřit ostatní ministerstva nebo ústřední správní úřady.¹⁸ Součástí žádosti je předkládací zpráva, ve které je uveden popis žádosti, stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny a doporučení ministerstva, zda výjimku schválit či nikoli. Ministerstvo ve své podstatě předjímá rozhodnutí vlády. Vláda o výjimce rozhoduje na svých pravidelných schůzích v programové části C, do které se řadí materiál nelegislativní povahy. K záležitostem zařazeným do této části jednání se zpravidla nepřednáší úvodní slovo. Materiál je vládě předkládán bez rozporů (jelikož je vyňat z připomínkového řízení) a předpokládá se, že jej vláda schválí bez rozpravy.¹⁹

Je skutečně nutné, aby o řízení o povolení výjimky u výrazně převažujícího veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody a krajiny rozhodovala vláda? Pokud by rozhodovalo pouze ministerstvo, odpovídalo by to mnohem více principům a zásadám správního řízení a skutečné povaze správního řízení s řádnou možností využití opravných prostředků. Nebo by stálo za úvahu, aby ministerstvo vydávalo rozhodnutí po dohodě s dotčenými ministerstvy a vláda by rozhodovala až v případě vzniklého rozporu mezi ministerstvy postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu.²⁰ Navíc proti rozhodnutí správního orgánu o výjimce je přípustný

¹⁷ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 ve věci návrhu na zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, publikovaný pod č. 327/2005 Sb.

¹⁸ Dopis předsedy vlády ze dne 23. 8. 2004, č. j. 36281/04-KPV, kterým byla udělena výjimka z připomínkového řízení pro tento typ žádostí.

¹⁹ Srov. čl. V odst. 5 Jednacího řádu vlády schválený usnesením vlády ze dne 16. 9. 1998 č. 610, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Jednací řád“).

²⁰ Takový postup původně navrhovalo Ministerstvo životního prostředí v přípravě novely ZOPK. Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní

soudní přezkum. Žadatel o udělení výjimky nemůže být jejím neudělením zkrácen na svých subjektivních právech.²¹ Vydané konkrétní akty vlády jako akty aplikace práva vrchnostenského charakteru mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod k žalobě podané tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech.²²

Usnesení vlády jako podklad pro správní rozhodnutí

Rozhodování v oblasti výjimek je pro vládu pouze formalitou. Veškeré podklady i s doporučením způsobu rozhodnutí připravuje pro vládu ministerstvo. Vláda pak přijímá rozhodnutí ve formě usnesení. Podle Jednacího řádu vlády usnesení vlády zavazuje členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zákon.²³ Usnesení vlády je interního charakteru, kterým vláda činí stanoviska v rámci pravomoci týkající se vnitřní úpravy chodu vládních prací a je konformním prostředkem, kterým vláda sjednocuje svou činnost a vyjadřuje svou politickou vůli.²⁴ Prostřednictvím usnesení vláda uskutečňuje své oprávnění řídit veřejnou správu. Jedná se o jediný prostředek, kterým může projevit svou vůli navenek.

Městský soud v Praze uvedl k období, ve kterém o všech výjimkách rozhodovala pouze vláda, že ustanovení § 43 ZOPK není vyjmenováno v ustanovení § 90 odst. 1 téhož zákona v rámci taxativně uvedeného okruhu řízení, která nepodléhají obecným předpisům o správním řízení. Proto je nutné, aby rozhodnutí vydané vládou na základě čl. 76 Ústavy ve spojení s ustanovením § 43 ZOPK splňovalo náležitosti požadované obecnými předpisy o správním řízení podle současného správního řádu v souladu s ustanovením § 67 a následující.²⁵ Uvedený soud vytýkal mimo jiné absenci odůvodnění rozhodnutí s úvahami, které vedly k nepovolení výjimky. Usnesení vlády obsahuje pouze část schvalovací, ukládací a případně další část. V další části usnesení může být pouze stanoveno, že vláda bere určitou skutečnost na vědomí, doporučuje určité postupy nebo něco žádá.²⁶ Jednací řád vlády nepřipouští jiné náležitosti usnesení než uvedené. To vyplývá z postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, která plní úkoly spočívající v politickém a organizačním vedení veřejné správy. Vláda je při rozhodování o výjimce

park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2006, č.j. 11 Ca 250/2004 – 43.

²² Srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993 č. j. 6 A 111/92-6.

²³ Srov. čl. I odst. 3 Jednacího řádu vlády.

²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, č.j. I.ÚS 482/97.

²⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č.j. 7 Ca 19/2008 – 33.

²⁶ Srov. čl. IV odst. 2 a 5 Jednacího řádu vlády.

v pozici správního orgánu, který vydává individuální správní akty s patřičnými náležitostmi, tedy i s odůvodněním.

Běžné správní rozhodnutí připouští užití opravných prostředků. Proti usnesení vlády neexistují opravné prostředky. V situaci, kdy ministerstvo vydá správní rozhodnutí v intencích usnesení vlády, kterým je vázáno, je opravným prostředkem proti rozhodnutí ministerstva rozklad, o kterém rozhoduje ministr.

Rozhodnutí vlády jako závazné stanovisko

Rozhodnutí vlády v oblasti udělování výjimky podle ZOPK se svojí povahou a definičními znaky podobá závaznému stanovisku.²⁷ Závazná stanoviska vydávaná podle ZOPK slouží jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního předpisu jsou závazným stanoviskem podle ustanovení § 149 správního řádu²⁸. O závazné stanovisko se jedná, pokud správní orgán vydá individuální správní akt pouze na základě projednání a rozhodnutí jiného správního orgánu ve formě označené např. jako *souhlas*, *dohoda* nebo *povolení*. Definiční znaky závazného stanoviska lze podle správního řádu vymezit následovně:

- je úkonem správního orgánu,
- není samostatným správním rozhodnutím,
- jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu,
- je vydáváno na základě zákona.

Vydeme-li z dikce ustanovení § 43 ZOPK podle něž „*po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády*“ a výše uvedených definičních znaků, lze konstatovat, že žádost o schválení výjimky projednává vláda v postavení správního orgánu. Rozhodnutí vlády není klasickým samostatným rozhodnutím ve správním řízení, protože obsah rozhodnutí vlády je závazný pro výrokovou část individuálního správního aktu ministerstva, který je vydáván na základě zákona.

Usnesení vlády je ve své podstatě subsumovaný správní akt, proti kterému se účastník nemůže odvolat, a který vystupuje až v podobě finálního správního rozhodnutí ministerstva. Rozhodnutí vlády (stejně jako subsumované správní akty) je interního charakteru představující vnitřní akt mezi správními orgány vykonávajícími veřejnou správu, které v tomto případě nelze považovat za pravé „správní rozhodnutí“, jelikož nezavazuje účastníky přímo. Účastníky zavazuje až ministerstvo svým správním rozhodnutím, protože je správním orgánem vedoucí správní řízení o povolení výjimky. Podle J. Vedrala je závazným stanoviskem kvalifikované vyjádření správního orgánu k určité otázce, na základě které vydává rozhodnutí

²⁷ K závazným stanoviskům srov. např. KOCOUREK, Tomáš. POLÁČKOVÁ, Marie In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 88.

²⁸ Srov. ust. § 90 odst. 1 ZOPK.

jiný správní orgán.²⁹ V tomto ohledu lze polemizovat, zda skutečně vláda poskytuje kvalifikované vyjádření, jestliže podklady a dikci s výrokem rozhodnutí předkládá ministerstvo.

Závěr

Stěžejní problematikou ustanovení § 43 ZOPK je účast vlády na procesu rozhodování o žádosti schválení výjimky ve zvláště chráněných územích. Přestože se připouští, že vláda má v tomto případě výjimečně postavení správního orgánu, rozhoduje v současné době pouze materiálně, a to v jednání konaném bez rozpravy. Formálně správní řízení vede ministerstvo, které svévolně zvažuje, zda žádost o výjimku splňuje podmínku výrazně převažujícího veřejného zájmu či nikoli, a v případě, že ano, předloží žádost vládě společně s tím, jakým způsobem má vláda rozhodnout.

Dotčené ustanovení § 43 ZOPK vůbec neřeší, jakou povahu má rozhodnutí vlády. Navíc rozhodnutí vlády neobsahuje patřičné odůvodnění. Vydané správní rozhodnutí ministerstva nemá základ pro přezkum rozhodnutí. Veškerý postup schvalování výjimky vládou svým způsobem odpovídá poskytnutí závazného stanoviska vlády jako subsumovaného správního aktu, na základě kterého vydá ministerstvo správní rozhodnutí.

Závěrem je třeba konstatovat, že s ohledem na současný způsob rozhodování vlády není nutné, aby o výjimce rozhodovala vláda, protože celé správní řízení je v gesci ministerstva a rozhodnutí vlády je vnímáno jako běžná formalita. Z těchto důvodů by bylo vhodné, aby veškeré správní řízení o povolení výjimky v případech, kdy veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny, rozhodovalo ministerstvo podle řádného správního řízení.

²⁹ VEDRAL, Josef. Typy rozhodnutí v novém správním řádu. In: KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena. *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 230.

Seznam použitých zdrojů**Literární zdroje**

1. ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Sborník z 1. dne konference *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. Vyd. Praha: Walters Kluwer, Praha, 2004, 251 s.
2. HADRABOVÁ, Alena. *Veřejná správa životního prostředí*. Vyd. Praha: Oeconomica, 2008, 178 s.
3. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 464.
4. KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena. *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 320 s.
5. Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 412 s.
6. LIPPMAN, Walter. *Essays in the Public Philosophy*. Boston, Little Brown and Company, 1955.
7. MADAR, Zdenek et. al. *Slovník českého práva, díl II.*, 2 Vyd. Praha: Linde, 1999. s. 1577.
8. PEKÁREK, Milan. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související*. Komentované znění. Vyd. Brno: Masarykova univerzita. 2000, s. 320.
9. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.
10. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. Vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1446.

Internetové zdroje

1. ČERNÝ, Pavel. Jak proti legislativním zmetkům Aarhurskou úmluvou bojovat. Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online. VIA IURIS. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=57>.
2. Ministerstvo životního prostředí. *Sdělení č. 8 odboru legislativního a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP k postupu podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 349/2009 Sb.* Věstník MŽP č. 5/2010, s. 67. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/\\$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf).

Soudní judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 publikovaný pod č. 327/2005 Sb.
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 30.4.1998, č.j. I.ÚS 482/97.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.6.2007, č.j. 5 As 19/2006 – 59.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 9 As 64/2010 – 47.
5. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993 č.j. 6 A 111/92 – 6.
6. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č.j. 7 Ca 19/2008 – 33.
7. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.1.2006, č.j. 11 Ca 250/2004 – 43.

Právní předpisy

1. Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní zdroje

1. Jednací řád vlády schválený usnesením vlády ze dne 16. 9. 1998 č. 610.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Abstract

The Position of the Government of the Czech Republic in the Process Enacting of Statutory Exemptions from Basic Territorial Protection in the Specially Protected Areas

“The article deals with the position of Czech Government in the process enacting of statutory exemptions from Basic territorial protection in the specially protected areas in situation if a public interest considerably overrides the interest of nature conservation. In this case the exemption is enacted by the Ministry of the Environment in administrative procedure pursuant to the resolution of the Government of the Czech Republic. The specific Government’s resolution is unique and it might have a character of binding standpoint of an administrative body for enacting the exemptions of the Ministry of the Environment.”

Key words

Statutory exemption, territorial protection, nature conservation



*Autor je doktorandem na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně,
Katedra správního práva a práva životního prostředí,
e-mail:257125@mail.muni.cz*

**Poznámka redakce:**

V souvislosti s obsahem předchozího příspěvku Mgr. Jiřího Plachého, zejména pokud jde o část týkající se veřejného zájmu při rozhodování o povolení výjimky a jeho prokazování, upozorňujeme čtenáře na příspěvek doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. „Ochrana přírody již není podle Parlamentu ČR veřejným zájmem?“, publikovaného v časopise České právo životního prostředí č. 2/2010 (28) , str.97 a n.

AKTUÁLNĚ

**161. ŽOFÍNSKÉ FÓRUM – ČESKÉ ZEMĚDĚLSTVÍ
A REFORMA SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY**

České zemědělství a reforma Společné zemědělské politiky je název 161. Žofínského fóra, které proběhlo dne 10. března 2014 ve Velkém sále Žofína. Nad akcí převzal záštitu ministr zemědělství Marian Jurečka (KDU-ČSL). Fórum bylo též podpořeno Agrární komorou České republiky, Potravinářskou komorou České republiky a Hospodářskou komorou České republiky. Pan ministr a zástupci prvních dvou jmenovaných komor na fóru také vystoupili a přednesli své krátké příspěvky. Vzhledem ke značnému společenskému a ekonomickému významu zvoleného tématu se akce zúčastnila široká odborná veřejnost, zástupci na zemědělství navázaných odvětví a tradičně také studenti středních a vysokých škol v ČR. Celkem bylo přítomno více než 300 hostů.

Jako první z řečníků vystoupil **Ing. Marian Jurečka**, který se ve svém příspěvku věnoval hlavním úkolům a cílům, na které by se chtěl z pozice ministra zemědělství zaměřit. Jako svůj hlavní cíl vyzdvihl stabilitu resortu, které se v posledních letech bohužel nepodařilo dosáhnout, a to i kvůli častému střídání osoby ministra zemědělství. Dle jeho vlastních slov je ministr zemědělství nejohroženější pozicí hned po ministru zdravotnictví. I přesto však projevil přání vydržet ve funkci déle, než je obvyklý průměr. Kromě personální stabilizace byla zmíněna též stabilizace zemědělství jako takového. Ministr předně zdůraznil, že je nejprve třeba zhodnotit silné a slabé stránky českého zemědělství. Následně musí být v maximální možné míře využity všechny příležitosti, které agrární sektor nabízí, a odstraněny nedostatky, které správné fungování našeho zemědělství naopak limitují a brzdí. „*Chceme-li nastartovat konkurenceschopnost, měli bychom se zaměřit hlavně na to, jakým způsobem zpracováváme naše komodity,*“ dodal. V této souvislosti poukázal na vinařství na jižní Moravě, které je dle jeho názoru učebnicovou ukázkou správné výrobní a hlavně marketingové praxe. Ostatním producentům pak poradil, aby se při své snaze o zlepšení vlastní výroby inspirovali právě tržním chováním moravských vinařů.

Pan ministr věnoval značnou část svého příspěvku i problematice potravinářství, kde se zaměřil především na otázky soběstačnosti a bezpečnosti. Kritizoval vývoz komodit do zahraničí za účelem vytvoření přidané hodnoty v případech, kdy existuje možnost zpracování na domácí půdě. Jako příklad uvedl vývoz mléka

do Německa či Itálie a následný dovoz mléčných produktů zpět do České republiky. V souvislosti s potravinami též upozornil na rostoucí význam jejich bezpečnosti. Na rozvíření celospolečenské debaty se dle jeho názoru podílely nedávne medializované skandály s nekvalitními potravinami (okurky, polská sůl atd.), které v lidech probudily zvýšený zájem o bezpečnost potravin. „*Spotřebitelé se tak nyní stále více zajímají, co a kde bylo vyrobeno, v jaké kvalitě a za jakou cenu. Český agrární sektor musí se stávající situací pozitivně pracovat. V první řadě se jako nezbytná jeví správná mediální komunikace ze strany politiků,*“ naznačil ministr. V této souvislosti Marian Jurečka zdůraznil, že je třeba veřejnosti poskytnout adekvátní bezpečnostní záruky, aby již k podobným excesům nemohlo dále docházet. Zároveň však doplnil, že lze nastalé situace využít i k posílení pozice českých produktů na domácím trhu, a to jejich vhodnou marketingovou propagací zacílenou právě na otázky kvality a bezpečnosti.

Jádro příspěvku ztělesňovala především **Společná zemědělská politika** (SZP) a její právě projednávaná verze pro období 2014 – 2020, kde pan ministr upozornil na klíčové body a zásadní plánované změny. Hned na úvod všechny přítomné upozornil, že se celkový objem unijních prostředků věnovaných na SZP zmenšil, což má částečně dopad i na velikost naší „národní obálky“. Kromě toho nastínil též připravovanou možnost flexibilního převádění finančních prostředků mezi jednotlivými pilíři, a to až do výše 15 %. Poté již přistoupil k analýze **prvního pilíře**, v rámci něhož se věnoval převážně záležitostem finančního charakteru. Konkrétně bylo zmíněno, že i nová SZP zachovává institut přímých plateb, který je navíc doplněn platbami redistributivními (tzv. platby na první hektary) a platbami pro mladé zemědělce. Zvláštní pozornost pak věnoval relativně nové problematice tzv. *greeningu*, tedy environmentálně orientované regulaci směřující do oblasti zemědělské produkce. Dle jeho názoru jsou některá *greeningová* opatření sice do značné míry problematická, i přesto se domnívá, že se nejedná o žádný citelný zásah do zemědělské výroby. „*Ten, kdo již dnes hospodaří se správnou zemědělskou praxí, by s tímto opatřením neměl mít výraznější problémy,*“ dodal ministr. Na závěr prvního pilíře byla vzpomenuta též důležitá alokace, která se týká tzv. citlivých komodit (skot, ovoce, zelenina, škrob, chmel a cukrová řepa). Jelikož bylo pro oblast citlivých komodit vyčleněno celkem 13 % z finančních prostředků prvního pilíře, jedná se dle Mariana Jurečky o velice zajímavý dotační titul. Nicméně zdůraznil, že z českého pohledu bude klíčové zejména nastavení pravidel pro cukrovou řepu.

V rámci **druhého pilíře** (Program rozvoje venkova, PRV) bylo poukázáno na snížení finančních prostředků, ke kterému došlo v důsledku převedení 300 mil. Euro do kohezních fondů. Z obecného hlediska však pan ministr zdůraznil, že se druhý pilíř vydává cestou větší spravedlnosti, na čemž má zásluhu hlav-

ně preciznější a racionálnější rozlišování jednotlivých oblastí. Hlavní pozornost byla věnována plánovaným investičním pobídkám, jejichž cílem by mj. mělo být posílení odbytových možností a zkrácení obchodního řetězce mezi výrobcem a zákazníkem. Vedle záležitostí investičních byla zmíněna i připravovaná opatření k zajištění welfare zvířat, která v rámci živočišné výroby umožňují získat jisté finanční prostředky. Pan ministr však jedním dechem dodal, že naplnění jednotlivých požadavků bude v řadě případů technicky náročné, a tudíž je třeba pečlivě zvážit, zda je dotýčný výrobce vůbec schopen těmto závazkům dostát, a naplnit tak očekávání Evropské unie, resp. veřejnosti. Navíc podotkl, že tyto finanční prostředky nebudou sloužit k další expanzi intenzivních chovů, jak se někteří mylně domnívají. „*Představa Evropské komise je přesně opačná*“, uzavřel ministr. Obecně podle něj platí, že je mezi oběma pilíři velice úzká vazba a nelze je od sebe oddělovat. Naopak musí fungovat ve vzájemné symbióze. „*Co je dobré pro venkov, musí být dobré i pro zemědělce a naopak*“, prohlásil.

V rámci diskuze přišla řeč i na téma tzv. zelené nafty (jedná se o vratku části spotřební daně za pohonné hmoty využitě při zemědělských pracích). Ministr Jurečka přislíbil její obnovení. Otázkou zatím pouze zůstává, jaká výše vratky bude nakonec zvolena. Vše se bude pravděpodobně odvíjet od dalších politických jednání a finančních možností rezortu. Předběžně nicméně uvedl, že by se mělo jednat o hodnotu v rozmezí 30 a 40 procent. Prosadí-li se v této výši, bude to pro státní pokladnu znamenat výdaj přesahující jednu miliardu korun.

Závěr věnoval pan ministr apelu na všechny zemědělce, aby se snažili o rozvoj zemědělské produkce a nikoliv o obcházení či zneužívání systému. „*Uvažujme ne jako podnikavci, ale jako podnikatelé*“, řekl.

Jako druhý řečník vystoupil **Ing. Jaroslav Faltýnek** (ANO 2011), předseda zemědělského výboru Poslanecké sněmovny ČR. V průběhu svého vystoupení navázal na svého předřečníka - do značné míry s ním souhlasí a v klíčových tématech nevidí žádný zásadní rozpor. Již zpočátku svého vystoupení zmínil, že v oblasti zemědělství nyní panuje i na úrovni vlády značná shoda, čemuž odpovídala i jednání spojená s Programovým prohlášením vlády. Ve svém příspěvku se dále věnoval převážně evropskému aspektu zemědělství. Stručně shrnul historii SZP, na níž demonstroval některé z problémů, které se s ní váží po dlouhou dobu a zmínil i současné snahy o reformu. Samotná reforma z jeho pohledu dopadla pro Českou republiku „poměrně dobře“. Za pomoci znalostí bývalého eurokomisaře pana Teličky a zástupců Ministerstva zemědělství došlo k zabránění zastropování dotací, odstranění omezení pro velké podniky a větší snaze o rozvoj venkova. Zásadní úspěch však spatřuje v tom, že do plochy mimo produkci byly zařazeny plodiny vázající vzdušný dusík (jetel, vojtěška). Naopak jako neúspěch pan předseda zhod-

notil, že se nepodařilo prosadit prasata mezi citlivé komodity. Jako hlavní důvod vidí neexistenci politické vůle ze strany „starých“ členských států.

Třetí v pořadí se řečnického pultíku chopil **Ing. Jan Veleba**, prezident Agrární komory ČR. Úvod jeho příspěvku vzbudil na tvářích přítomných účastníků úsměv. Pan Veleba si naoko posteskl, že se nemůže názorově vymezit vůči ministrovi ani předsedovi zemědělského výboru, jak bylo na předchozích fórech jeho zvykem. Tato situace, kdy neprobíhá boj mezi vládou, ministerstvem a komorou, je podle jeho mínění obrovskou příležitostí pro pozdvižení českého zemědělství. Směrem k Ministerstvu zemědělství směřovala i pochvala za letošní rozpočet, který oproti tomu loňskému výrazněji podporuje agrární sektor, což se projevilo zejména navýšením finančních prostředků na výdajové straně rozpočtu. Pro období 2014 – 2020 hodnotí výchozí stav českého zemědělství jako celkem dobrý, nicméně stále vidí řadu rezerv a nedostatků. V rámci PRV se například nabízí prostor pro možné úspory. Konkrétně přichází do úvahy snížení objemu prostředků na pozemkové úpravy a na ekologické zemědělství bez produkce. Na závěr svého vystoupení nepomenul zmínit, že v zemědělství hraje zásadní roli i počasí, a tak přítomným popřál, aby se vydařilo dle jejich představ.

Prostor k prezentaci svého pohledu na danou problematiku dostal i **Ing. Miroslav Koberna**, ředitel Potravinářské komory ČR, který se zaměřil na vliv reformy SZP na oblast českého potravinářského průmyslu. Za stěžejní úkol pro následující období pak považuje především podporu konkurenceschopnosti českých producentů potravin. K tomu by dle jeho názoru měla přispět racionální daňová politika státu, snadný přístup na trh a podpora exportu. Jako další nezbytnou podmínku pro rozvoj českého potravinářství označil též schopnost podniků inovovat, a to ve smyslu procesním, organizačním i marketingovém. Za důležitý prvek v rámci inovací považuje efektivní vertikální spolupráci, kterou chápe jako účinné a fungující provázání mezi prvovýrobcí, zpracovateli a dodavateli technologií. Miroslav Koberna dále vyjádřil 3 základní požadavky vztahující se k druhému pilíři. Potravinářská komora požaduje zachování hranice 30 % věnovaných na investice, zachování výše potravinářských investic minimálně ve výši na úrovni minulého PRV a změnu poměru financování u inovací a modernizací.

Jistým zpestřením celého programu bylo závěrečné vystoupení **Ing. Mojmíra Hampla**, viceguvernéra ČNB, který se věnoval dopadu oslabení kurzu koruny na ceny potravin a české zemědělství jako celek. Před samotným výkladem poděkoval Agrární komoře za skvělou komunikaci a vyjádřil taktéž lítost nad tím, že prezident Veleba ve své funkci již končí. Cílem jeho vystoupení byla dle jeho vlastních slov především snaha vyvrátit některé mýty, které se po zásahu České národní banky ze dne 7. listopadu 2013 začaly šířit veřejným prostorem. Na několika grafech a doprovodných tabulkách se viceguvernér Hampl pokusil ukázat,

že oslabení kurzu ve skutečnosti nemělo na české zemědělství nijak dramatický dopad. Navíc upozornil, že lze v jistých ohledech dokonce hovořit o pozitivních efektech zmíněného opatření, tudíž byl velice překvapen z převážně negativních reakcí agrárního sektoru. Za pozitiva označil zejména cenové zvýhodnění exportérů a také podporu těch, kteří soutěží se zahraničními výrobky na domácím trhu. Navíc doplnil, že oslabení koruny má jako vedlejší důsledek i to, že zemědělci dostanou na unijních dotacích vyšší částku, než jakou by dostali, kdyby k zásahu ze strany ČNB nedošlo. Rozdíl činí zhruba 1,5 mld. Kč. Část příspěvku byla věnována též vlivu oslabení kurzu na ceny potravin ve spotřebitelském koši. M. Hampl předně zdůraznil, že nedošlo k žádnému skokovému zdražení potravin, jak se někteří domnívali. Mírný nárůst cen potravin byl dle jeho názoru způsoben sezónními vlivy, které se do cen promítají každý rok. Navíc poukázal, že vývoj cen potravin na českém trhu v zásadě odpovídal cenovému vývoji v okolních zemích.



Mgr. Lukáš Krejčík
Mgr. Jiří Pokorný



Abstract

Czech Agriculture and Reform of the Common Agricultural Policy

Czech Agriculture and Reform of the Common Agricultural Policy is the name of 161th Žofín Forum, which took place on 10 March 2014 in the Great Hall of Žofín. The event was organised under the auspices of Minister of Agriculture Marian Jurečka. The forum was also supported by the Agrarian Chamber of the Czech Republic, Czech Food Chamber and the Economic Chamber of the Czech Republic. The Minister and the representatives of these chambers had brief speeches and presented their contributions. Due to the significant social and economic importance of the chosen topic, the event was attended by specialized experts, representatives of the agriculture sector and traditionally also by students of Czech secondary schools and universities.



 Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA **Profesor Wojciech Radecki obdržel doktorát honoris causa**

Dne 16. 6. 2014 jsem se na pozvání Slezské univerzity Katowice, Právnické fakulty, zúčastnil slavnostního zasedání Přesvatého Akademického senátu Slezské Univerzity a Vědecké rady Slezské Univerzity v Katovicích u příležitosti předání doktorátu *honoris causa* Prof. zw. Dr. hab. Wojciechu Radeckiemu. Jedná se bez diskuze o nejvýznamnějšího polského profesora v oblasti práva životního prostředí. Jeho význam pro polskou, českou a potažmo středoevropskou právní vědu podtrhuje v následujícím medailonu Prof. Milan Damohorský, proděkan pro zahraniční záležitosti Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, který byl jedním ze tří univerzitních profesorů, kteří byli osloveni Slezskou univerzitou k napsání odborného hodnocení na prof. Radeckého. U příležitosti předání čestného doktorátu prof. Radeckému byla vydána slavnostní publikace, ve které jsou všechny tři posudky otištěny spolu s laudatiem, které na slavnostním zasedání přednesl Prof. zw. Dr. hab. Ryszard Mikosz, člen katedry správního práva a práva hornického.¹

Profesor Radecki je především nesmírně pracovitý, jeho bibliografie čítá přes 160 knih a dalších cca. 2 000 dalších drobnějších prací. Jak řekla výstižně na slavnostním zasedání Jeho magnificence rektor Slezské univerzity Prof. Wiesław Banyś: „... máme dnes ohromnou čest, toto nejvyšší akademické vyznamenání předat prof. Radeckému, jehož odkaz je tak obrovský, až to bere dech. Je těžké si představit jakoukoliv odbornou publikaci z oblasti práva životního prostředí, která by nějakým způsobem nereflektovala názory prof. Radeckého.“

Po řadě projevů a hudebních vložek (včetně – za skandovaného potlesku přítomných v aule – stylově zařazené známé skladby Johanna Strausse staršího „Radeckého marš“ – Op. 228) závěrem dostal slovo i sám laureát.² Je třeba uvést, že Prof. Radecki ve svém projevu nehovořil o své práci, ostatně o ní již bylo v rámci ceremoniálu řečeno dost a dost. Ve svém projevu vzdal hold oboru jako takovému. Vydal se podle imaginární mapy Polska po všech univerzitních pracovištích a redakcích periodických publikací, zabývajících se právem životního prostředí (začal od severozápadního pobřeží Baltského moře a skončil na jihovýchodě Polska), a představil jednotlivé osobnosti a jejich díla. Je třeba říct, že, jakožto jediný v aule

¹ Pro zájemce je publikace k zapůjčení u autora tohoto článku.

² Pan profesor Radecki úvodem opravil pana rektora, že maršál Radecký nebyl Rakušan, nýbrž Čech.

přítomný zástupce české vědy v oblasti práva životního prostředí, jsem mohl jen konstatovat, že lze polské vědě tiše závidět.

Pro zajímavost dodejme, že Prof. Wojciech Radecki se stal v dosavadní historii Slezské univerzity celkově 49. nositelem doktorátu honoris causa, před ním byl tento doktorát udělen např. světoznámým spisovatelům a dramatikům, jakými byli: Eugene Ionesco, Tadeusz Różewicz či Sławomir Mrożek.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Prof. Wojciech Radecki was awarded with a Doctor Honoris Causa Degree

This article reports about the award ceremony on the Silesian University in Katowice Town in June 2014. The most significant Polish professor of environmental law, leading figure of environmental law, our colleague from Editorial Board of the Journal *České právo životního prostředí* and last but not least, good friend, Prof. zw. Dr. hab. Wojciech Radecki, was awarded in June 2014 on the Polish Silesian University in Katowice Town with a honorary degree “Doctor Honoris Causa”. At the award ceremony of the Doctor Honoris Causa titles the leading representatives of Polish judicial power and regional and central politicians were also present.



Osobnost a dílo Prof. Dr. Wojciecha Radeckého

Úvodem svého oponentského posudku na osobu Prof. Dr. Wojciecha Radeckého bych rád uvedl, že je mi velkou ctí, ale i značným potěšením, že jsem k tomu byl povolán a mohu tak učinit. Pana profesora znám jako odbornou autoritu i jako jméno v odborné literatuře zhruba třicet let, osobně pak asi dvacet let, když jsme se prvně setkali na německo-polsko-českých konferencích z oblasti práva životního prostředí, které od počátku 90. let 20. století pravidelně pořádá německý Mezinárodní univerzitní institut v Žitavě, pod vedením Prof. Dr. Matthiase Kramera a Dr. Hanse-Christiana Brauweilera a to ve školicím středisku St. Marienthal na břehu řeky Lužické Nisy, na samých hranicích s Polskem a Českou republikou (oblast známá v environmentální politice též jako tzv. Černý trojúhelník, nejen kvůli blízkým povrchovým hnědouhelným dolům a polským elektrárnám Bogatynia a Turow). Od té doby jsem se s ním osobně mnohokrát setkal na různých vědeckých konferencích a odborných seminářích i při svých studijních pobytech v Polsku atd.

Můj pohled na osobu a vědecké i pedagogické dílo prof. Radeckého se jistě bude poněkud lišit od domácích polských profesorů, nicméně bude zřejmě jako od profesora stejného právního oboru ze sprátené, sousední a slovanské země i v mnohém obdobný. Rád bych na tomto, byť malém prostoru postihl alespoň ty nezávažnější důvody, proč si myslím, že by měl Prof. Radeckému být udělen čestný titul doktora honoris causa, který je v České republice (stejně jako jinde v Evropě i ve světě) považován za nejvyšší poctu a vrchol akademické kariéry.

Vědecká činnost kandidáta tvoří samotné jádro jeho práce akademické, což vyplývá z jeho postavení na Ústavu právních věd Polské akademie věd, kde po mnoho let pracuje a od roku 2006 i řídí a je vedoucím Útvaru práva životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd, který je umístěn v jeho domovské Vratislavi. V této souvislosti je třeba i zmínit, že je to právě on, kdo spolu s Prof. Dr. Jerzym Sommerem toto pracoviště vybudoval a učinil z něho místo nejen celopolského, ale troufnu si říci, že i mezinárodního významu a renomé.

Činnost publikační pana profesora Radeckého zahrnuje do současnosti více jak dva tisíce položek (titulů), z toho přes 150 knih. Již toto číslo je samo o sobě úctyhodné a v akademických podmínkách se blíží spíše produkci jedné celé katedry za jedno či dvě desetiletí a nikoliv jen jediné osobě. Publikační činnost pana profesora Radeckého zahrnuje jak rozsáhlá díla monografická, učebnicová i vynikající právní komentáře stěžejních zákonů (jak z oblasti práva životního prostředí, tak i jemu blízkého práva trestního, správního a dalších právních disciplín), tak jsou v posledních letech velmi ceněny jeho srovnávací studie, zejména pokud jde o právní řády slovanské trojice z tzv. Visegrádských zemí Evropské unie (Polsko, Česko a Slovensko).

Tyto práce bych rád zejména velmi ocenil, protože plně dokumentují vynikající odbornou orientaci a vědeckou erudici jejich autora. Z nich bych rád zdůraznil zejména „Prawna ochrona przyrody w Polsce Czechach i Słowacji“, Wolters Kluwer, (Warszawa 2010), „Zintegrowana ochrona zasobów ryb w prawie polskim, czeskim i słowackim (Wrocław 2010), „Prawo łowieckie w Polsce, Czechach i Słowacji“ (Wrocław 2011), „W poszukiwaniu modelu regulacji prawnej odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku (na tle niemieckich, rosyjskich, słowackich i českých), OS PP, Wrocław 2012 či „Ochrona środowiska w polskim, czeskim u słowackim prawie karnym“, Lex, Wolters Kluwer, Warszawa 2013 a některé další.

Zdůraznil bych i skutečnost vcelku nevšední, že je jen poměrně málo akademiků, kteří by tak často a obsáhle publikovali svá pojednání ve spoluautorství s jinými kolegy. Jmenujme jeho práce psané s Prof. Markem Bojarskim, s Dr. Jerzym Jendroskou, s Dr. Jerzym Rotkem, s Prof. Jerzym Sommerem, s prof. Alexanderem Lipinskim a s dalšími významnými osobnostmi polského práva obecně a práva životního prostředí zvláště. Jsou to vesměs práce velmi pozoruhodné, původní a unikátní.

Česká věda práva životního prostředí si pana profesora Radeckého velmi váží, o čemž svědčí i skutečnost, že byl před pěti lety vyzván, aby napsal předmluvu ke 3. vydání hlavní české učebnice Milan Damohorský a kolektiv: „Právo životního prostředí“ v nakladatelství C. H. Beck, Praha 2010. Uvedme jen, že k prvnímu vydání napsal předmluvu Prof. Dr. Michael Kloepper z Humboldt Universität v Berlíně a ke druhému Prof. Dr. Ferdinand. Kerschner z Johannes Kepler Universität v Linci (oba vynikající představitelé nejen německé a rakouské, ale i evropské nauky práva životního prostředí). V rámci odborné předmluvy pro naši učebnici prof. Radecki zdůraznil význam spolupráce polské, české a slovenské právní vědy, společné kořeny v historii i současné podobné problémy, se kterými se všechny tři partnerské země potýkají od vstupu do Evropské unie. Jeho závěrečné přirovnání ekosystému lesa k systému práva životního prostředí považuji za opravdu výstižné a inspirující.

Profesor Radecki spolu se mnou, Prof. Dr. Jerzym Sommerem, Prof. JUDr. Soňou Košičiarovou, Ph.D. (Právnická fakulta Trnavské univerzity, Slovensko) a doc. JUDr. Vojtěchem Stejskalem, Ph.D. stál u vytvoření a organizování každoročních česko-polsko-slovenských konferencí z oboru práva životního prostředí, které se od roku 2000 každoročně konají na různá aktuální témata v jedné z partnerských zemí pro zhruba 30 až 40 akademiků. Z nich vznikají jak vynikající recenzované sborníky a kolektivní monografie, tak i vyvstává řada podnětů, a to jak pro právní praxi, tak i pro další teoretický výzkum. Na těchto konferencích celkem zaznělo přes 200 českých a přes 200 polských příspěvků a na padesát příspěvků slovenských, tedy celkem asi 450 vědeckých referátů. Z dosavadních 14 konfe-

rencí bylo vydáno dvanáct sborníků, jeden elektronický sborník a další příspěvky do odborného tisku všech tří zemí. Prof. Radecki je jediným Polákem, který se dosud zúčastnil všech těchto 14 konferencí, navíc mnohé z nich spoluorganizoval a na všech aktivně překládal pro ostatní z polštiny i z češtiny. Vedle aspektu vědeckého a akademického mají tyto konference i nezanedbatelný aspekt mezinárodního a mezigeneračního přátelství a sounáležitosti, chuti do práce a společných cílů i poslání. Tyto konference nemají však jen odbornou náplň. Nedílnou a pravidelnou součástí jsou i exkurze, které bývají zaměřeny tématicky na dokreslení příslušného na konferenci rozebíraného odborného problému v praxi (exkurze po národních parcích, kulturních památkách či kamenouhelných dolech).

Rozsáhlá je i činnost odborná a popularizační pana profesora, jakož i přesah jeho činnosti mimo právo, zejména do věd přírodních, zemědělských, lesnických a technických. Jde tak vskutku o univerzální vědeckou osobnost své doby v Polsku i střední Evropě.

Samostatnou kapitolu tvoří lingvistický zájem pana profesora Radeckého o slovanské jazyky. Jakožto bohemista se velmi aktivně zajímá o jazyk český ale i slovenský, přičemž aktivně čte českou a slovenskou odbornou i populárně naučnou literaturu, tedy v originále, a mnohokrát jsem s ním osobně konzultoval odborné výrazy v komparaci češtiny a polštiny. Na jedné z konferencí jsme dokonce řešili i historické lingvistické obraty včetně staroslověnštiny. Je třeba však říct, že pan profesor čte i českou beletrii (Osudy dobrého vojáka Švejka od Jaroslava Haška jsem mu u příležitosti jeho životního jubilea před pěti lety osobně věnoval).

Pan profesor překládá na česko-polsko-slovenských konferencích nejen z češtiny do polštiny, ale i naopak, což je mnohem těžší a o to obdivuhodnější. Překládá pohotově, nedělá si ani písemné poznámky a do polsko-českého slovníku, který má vždy při ruce, nahlíží minimálně. Je třeba ocenit i to, že často překládá osobně do polštiny českými a slovenskými autory zaslané příspěvky do společných publikací z těchto konferencí.

Profesor Radecki se podílí po mnoho let jak na vysokoškolské práci pedagogické v Polsku, ale i v zahraničí (též v České republice a na Slovensku), tak i na řízení habilitačních, jako člen příslušných habilitačních komisí vědeckých rad a oponent habilitačních prací. Tak tomu bylo např. v rámci habilitace mého kolegy docenta JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. v letech 2010/2011. Při těchto řízeních je velmi ceněna i jazyková vybavenost pana profesora Radeckého a jeho schopnost vyjadřovat se i velmi výstižně a přesně i v českém jazyce. Dále je zapojen do vedení a recenzování (v Čechách užíváme termínu spíše oponování) prací doktorských a jiných kvalifikačních prací. V rámci polských odborných periodik sepsal již na tři desítky recenzí českých knih, učebnic a monografií z oblasti českého práva životního prostředí.

V České republice vychází od roku 2001 odborný vědecký časopis „České právo životního prostředí“. Pan profesor je od roku 2008 členem redakční vědecké rady časopisu a rovněž stálým přispěvatelem, na stránkách časopisu vyšlo od roku 2001 již pět jeho odborných článků a dvě recenze jeho odborných knih (monografií a komentářů). Uvedme alespoň odbornou monografii z roku 2006 „Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody“ (Wrocław 2006, seria Monografie č. 53, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska), na které se Prof. Radecki podílel jako vedoucí autorského kolektivu, a která představovala jednu z prvních teoretických prací v oblasti práva životního prostředí, která se rovněž zabývala i odkazy k českému právu. V české právní vědě pak představuje dodnes respektované a obdivuhodné dílo, které v rámci univerzitního prostředí inspiruje stále nové generace environmentálních právníků.

Mnohaletá akademická činnost profesora Radeckého má pak i své unikátní zahraniční přesahy se značným významem i pro právní vědu v České republice, resp. Slovenské republice. Jeho práce jsou nám inspirací, poučením a příkladem. Chtěl bych ocenit jeho neutuchající energii, zájem o věc, systematickosti, ale i lehkost v psaní a srozumitelnost při vyjadřování myšlenek. Pan profesor má mimo jiné i velký smysl pro humor. Čeští právníci, zejména ti specializovaní na právo životního prostředí, ho nejen dobře znají, ale hlavně si ho velmi váží.

Z výše uvedených důvodů jsem plně přesvědčen, že je Prof. Dr. Wojciech Radecki vhodným a správným adeptem na udělení titulu doktora honoris causa, a tento záměr Slezské univerzity v Katovicích plně podporuji. Jsem názoru, že Prof. Radecki nejen splňuje, ale i výrazně překračuje jak polskými právními předpisy (§ 16 Statutu Slezské Univerzity) vymezené požadavky, ale i mezinárodní standardy spojené s udělením tohoto titulu a pocty.

Udělení titulu doktora honoris causa tedy jednoznačně doporučuji a podporuji. Prof. Radeckého si velice odborně i lidsky vážím a považuji ho za jednoho z otců zakladatelů oboru práva životního prostředí v evropském měřítku.

V Praze dne 27. ledna 2014

prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

Personality and work of Prof. Wojciech Radecki

Prof. zw. Dr. hab. Wojciech Radecki, dr.h.c., was born in year 1943. His work and teaching has inspired many of his pupils, now active in many universities all around the Poland. Prof Radecki is currently the chairman of the Department of Legal Issues relating to Conservation and Protection of the Environment, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences. The research activities of the department concentrate on environmental law in a broad sense, including the law of nature conservation, forestry, hunting and fishing legislation.

An important direction of research is comparative studies of environmental law in Poland, the Czech Republic and Slovakia. Since 2000, the department has been cooperating with Charles University in Prague, Masaryk University in Brno, Palacký University in Olomouc and the Comenius University in Bratislava. One of results is an annual conference of Polish, Czech and Slovak lawyer's environmentalists.

Also, Prof. Radecki greatly influenced Czech environmental law science. Two of his most important works consist of: „Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody“ (Wrocław 2006, seria Monografie č. 53, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska) from 2006 and „Ochrona środowiska w polskim, czeskim u słowackim prawie karnym“, Lex, Publishing House Wolters Kluwer, Warszawa, from 2013.

Prof. zw. Dr. hab. Wojciech Radecki, was awarded in June 2014 on the Polish Silesian University in Katowice Town with a honorary degree “Doctor Honoris Causa”.



Konference SECOND CONTEMPORARY CHALLENGES OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW CONFERENCE – – Lublaň, 5.-7. června 2014

Konferenci „Second Contemporary Challenges of International Environmental Law“ uspořádala Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovinsko a konala se v reprezentačních prostorách univerzity.

Konference navazovala na první konferenci, která proběhla před 2 lety³ (další konference se z důvodů organizační náročnosti plánuje až za 4 roky). Hlavní hvězdou celé konference byl prof. Alan Boyle (profesor mezinárodního práva na Edinburgh Law School, advokát a autor monografie *International Law and Environment*). Konference se dále zúčastnilo několik desítek především doktorandů a začínajících akademiků z regionu jihovýchodní Evropy, ale i zemí západní Evropy, Číny a Japonska.

Konference byla uvedena projevem rektora Univerzity Prof. Dr. Ivana Svetlika. Hlavní jednání bylo rozděleno do několika paralelních sekcí. Z jejich programu vybíráme: Climate Change, Oceans and Environment, Conceptual Evolution of Environmental Law, Biodiversity, Environment and Environmental Rights, Forests and Environmental Obligations, Aarhus Convention in Theory and Practice, Management of Water Resources, Institutional Developments in Environmental Governance and the Role of Non-State Actors, Armed Conflicts over Natural Resources, Development and Environment, GMO, atd. Ve více než šedesáti konferenčních příspěvcích bylo zastoupeno široké spektrum názorů, myšlenek a teorií, které ve své přednášce částečně shrnul prof. Alan Boyle.

Prof. Boyle byl ve své přednášce velmi skeptický k současnému stavu ochrany životního prostředí. Jeho příspěvek vycházel ze tří základních tezí, které ilustroval mnoha příklady z praxe (prof. Boyle například působil jako poradce Japonska ve sporu o lov velryb). První z tezí bylo, že dosaženou úroveň ochrany nelze považovat za konečnou, protože je neustále ohrožována tlaky na její zmírnění. Tyto tendence jsou viditelné nejen na národní úrovni, ale existuje mnoho případů v rámci unijního nebo vnitrostátního práva. V České republice je možné si v této souvislosti dosadit dlouhodobý spor o NP Šumava, právě probíhající novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo masivní zvýšení hlukových limitů v roce 2011.

Druhou z tezí bylo, že vyjednávání má přednost před spory při ochraně životního prostředí. S touto myšlenkou je z pohledu české reality obtížné souhlasit. Dlouhodobé zkušenosti ukazují, že vůle k jednání a dohodě vzniká právě až na zá-

³ Viz České právo životního prostředí č.1/2012 (31), str. 92-94.

kladě tlaku ze strany nezávislého a nestranného soudu, který určí nezákonnost sporného postupu nebo záměru. Je ovšem pravda, že i po takto vyvolaném tlaku je nezbytné začít jednat. Zároveň je pravda, že z pohledu ochrany životního prostředí (a principu prevence) je účinnější dohoda před vznikem ztráty než následující soudní jednání, které navíc svou časovou náročností nerespektuje potřeby životního prostředí.

Třetí tezí byla pak neochota uzavírat nové mezinárodní smlouvy a jejich problematická účinnost v praxi. Existují stovky různých mezinárodních režimů, které ale neřeší známé problémy. Státy navíc dnes odmítají přijímat tvrdé závazky a namísto nich vyjadřují pouze měkká očekávání a snahy.

Kritika prof. Boyle byla skvěle strukturovaná a podložená praktickými příklady. Osobně mi v ní však chyběl návrh řešení popsané situace. V rámci konference mnoho z nich padlo – od využívání behaviorální ekonomie, přes podřazení práva na životní prostředí mezi nový směr lidských práv zabývajících se důstojností člověka po lepší zapojení veřejnosti. Osobně mi byl nejbližší právě poslední zmiňovaný přístup, který jsem také prezentovala ve svém příspěvku (ústním i písemném) na téma účasti českých neziskových organizací v řízeních o životním prostředí. Z tohoto pohledu mě ještě zaujala belgická stand-still doctrine, podle které má ústavní soud právo přezkoumávat zákony, které snižují dosaženou úroveň ochrany životního prostředí (tj. zda existují jiný převažující veřejný zájem) a první případ z Ekvádoru (Vilcabamba River), ve kterém příroda uplatnila svoje ústavou přiznané právo na příznivé životní prostředí.

Podrobnější materiály z konference jsou dostupné na webových stránkách fakulty: <http://www.environmentlawconference.com/> a především v knize *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges in 2014*, Edited by Dr. Vasilka Sancin and Maša Ković Dine.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

*Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*

Abstract**Second Contemporary Challenges of International Environmental Law**

The article reports about the international conference „Second Contemporary Challenges of International Environmental Law“, which took place in the June 2014 at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia (Ljubljana Town). The entire conference was based on discussions and reports about the environmental law in the following sections: Climate Change, Oceans and Environment, Conceptual Evolution of Environmental Law, Biodiversity, Environment and Environmental Rights, Forests and Environmental Obligations, Aarhus Convention in Theory and Practice, Management of Water Resources, Institutional Developments in Environmental Governance and the Role of Non-State Actors, Armed Conflicts over Natural Resources, Development and Environment, GMO, etc. This article reports also of the main star of this conference, Professor Alan Boyle, one of the founders of International Environmental law, and about his lecture on the crisis of environmental law at the turn of the century.



 ZE SOUDNÍ JUDIKATURY

Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce

Klíčová slova:

nález I.ÚS 59/14 ze dne 30.5.2014; občanské sdružení (spolek); opatření obecné povahy; územní plán obce; aktivní legitimace; ochrana přírody a krajiny; Aarhusská úmluva.

Klíčová ustanovení právních předpisů:

čl. 36 odst. 1 Listiny ZPS; § 101a odst. 1 věta první soudního řádu správního; čl. 2 odst. 5 Aarhusské úmluvy; čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhusské úmluvy; čl. 9 odst. 3 Aarhusské úmluvy; § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dne 30. května 2014 vydal Ústavní soud ČR nesmírně zajímavý a pro právo životního prostředí důležitý nález týkající se účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se ochrany životního prostředí. Onu zajímavost, potažmo důležitost, je třeba spatřovat dle mého názoru zejména v následujících bodech:

- I. Ústavní soud ČR vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele – právnické osoby, kterým bylo občanské sdružení (nyní spolek), jehož účelem, resp. předmětem hlavní činnosti je ochrana přírody a krajiny.
- II. Ústavní soud ČR uznal, že Nejvyšší správní soud ČR svým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 AOs 3/2012-36 porušil právo stěžovatele na soudní ochranu garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a proto jej zrušil.¹
- III. Ústavní soud ČR připustil, že občanské sdružení (spolek) má aktivní žalobní legitimaci, pokud jde o návrh ve smyslu § 101a odst. 1 věta první soudního řádu správního na přezkum opatření obecné povahy, v daném případě územního plánu obce.
- IV. Ústavní soud ČR zdůraznil, že aspekty aktivní legitimace stěžovatele je nutné zkoumat v plném rozsahu; pokud, jako v daném konkrétním

¹ Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

případě absentuje materiální (implicite hodnotový) pohled na věc, je třeba takový nesprávný „postup“ soudů odmítnout.

V. O tom, zda v dané věci svědčí nebo nesvědčí občanským sdružením (spolkům) založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, nemůže činit soud paušální závěry.

VI. Ústavní soud ČR nyní uvedl, že lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.

Tolik můj názor. Některé další uvádím ještě v závěrečném shrnutí na konci tohoto příspěvku. Podívejme se však nyní na onen v mnoha ohledech přelomový náleze² Ústavního soudu ČR blíže.

Ústavní stížnost podalo občanské sdružení (spolek) Sdružení pro ochranu krajiny působící na Mladoboleslavsku ve Středočeském kraji (dále jen „stěžovatel“ nebo také „spolek“). Pokud si představíme tento subjekt blíže, stěžovatel je občanským sdružením založeným v roce 1994, které sdružuje občany z obcí ležících na území přírodního parku Čížovky (oblast katastrálního území Čížovky, Petkovy, Domousnice a jejich blízkého okolí). Předmětem činnosti (slovy nového občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. též účelem, resp. hlavní činností³) spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot.

Předmětem řízení před obecnými soudy byl návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009 Zastupitelstva obce Petkovy – územního plánu obce. Stěžovatel napadl výše uvedené opatření obecné povahy soudně proto, že podle svých tvrzení byl jeho vydáním zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce Petkovy, což mělo za následek nezákonnost územního plánu. Spolek popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postup-

² Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Ivany Janů.

³ Srovnej § 217 a § 218 zák. č. 89/2012 Sb.

ně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná.

Stěžovatel se nejprve samozřejmě obrátil na obecné soudy, jak mu procesní zákonná úprava nařizuje. U Krajského soudu v Praze neuspěl. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 22. 11. 2012 č. j. 50 A 16/2012-47 návrh stěžovatele odmítl. Dospěl přitom k závěru, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu ČR, mimo jiné na rozsudek ze dne 24. 1. 2007 č. j. 3 Ao 2/2007-42 a na něj navazující rozsudek ze dne 18. 9. 2008 č. j. 9 Ao 1/2008-34, rozsudek ze dne 13. 8. 2009 č. j. 9 Ao 1/2009-36 a rozsudek ze dne 13. 10. 2010 č. j. 6 Ao 5/2010-43.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud ČR rozhodl rozsudkem dne 24. 10. 2013 pod č. j. 5 AOs 3/2012-36 tak, že ji zamítl. K plnému pochopení všech souvislostí případu a pro srovnání se závěry Ústavního soudu ČR uvedených níže ocitujeme na tomto místě přímo z nálezu Ústavního soudu ČR, který shrnul v bodech 4 až 6 argumentaci NSS ČR:

„4... Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel jako občanské sdružení založené podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se zaměřením činnosti především na ochranu přírody a krajiny, je právnickou osobou, která je samostatným nositelem hmotných a procesních práv, odlišných od práv osob, které jsou jejími členy. Konstatoval, že z judikatury vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Citoval mj. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009, podle něhož přiznává soud aktivní procesní legitimaci k podání předmětného návrhu nositelům věcných práv (zejména vlastníkům) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či situovaným v jeho blízkosti.

5. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že odklon od závěru o absenci aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. nepředstavuje ani jeho rozsudek ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010. V této věci nebyl občanským sdružením napaden územní plán, ale návštěvní řád národního parku. Současně není možné na předmětnou věc použít ani směrnici Rady 85/337 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (směrnice EIA). Zda je možné aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opat-

ření obecné povahy dovozovat z Aarhuské úmluvy, řeší rozsudek ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že Aarhuská úmluva náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu. Jde-li však o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, je nezbytné zkoumat rovněž podmínku samovykonatelnosti, resp. přímé aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení této úmluvy. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy nelze dovozovat aktivní legitimaci stěžovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu (srov. též rozsudek ze dne 18. 9. 2008 sp. zn. 9 Ao 1/2008). Současně dovodil, že občanské sdružení, jehož účelem je ochrana životního prostředí, je zapotřebí považovat za „dotčenou veřejnost“ (srov. rozsudek ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010). Avšak ani tento závěr, tedy případné přiznání postavení dotčené veřejnosti, by nezakládal procesní legitimaci stěžovatele. V posuzované věci totiž nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ale návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, přičemž z návrhu stěžovatele nevyplývá, že by namítal porušení hmotného práva Unie v oblasti životního prostředí či takových ustanovení vnitrostátního práva, do nichž je toto unijní právo transponováno.

6. Podle Nejvyššího správního soudu nelze aktivní legitimaci stěžovatele k podání předmětného návrhu opírat ani o rozsudek ze dne 24. 10. 2007 sp. zn. 2 Ao 2/2007. V odůvodnění rozsudku se totiž Nejvyšší správní soud detailně nezabýval problematikou aktivní legitimace; navíc lze rozsudek považovat za překonaný pozdějším usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (viz bod 4 výše).“

Tolik tedy z argumentace Nejvyššího správního soudu ČR. Spolek se však s verdiktem nesmířil a podal následně zmíněnou ústavní stížnost. V té mimo jiné uvedl, že omezení aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)]. Občanům sdruženým v občanském sdružení nelze podle stěžovatele upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel zdůraznil, že vznikl z důvodu ochrany konkrétního přírodního parku a z tohoto důvodu navrhl zrušení změny územního plánu přijaté z důvodu nové zástavby v tomto parku. Jednal přitom plně v intencích zájmů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov. Má tak mít právo na to, aby bylo uznáno jeho „dotčení“ a tedy i jeho věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Nyní se dostáváme k argumentaci příslušného senátu Ústavního soudu ČR. Po seznámení se s rozhodnutími obecných soudů a vyžádaným spisovým materiálem, a po vyjádření NSS ČR k ústavní stížnosti stěžovatele, dospěl Ústavní soud ČR k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele je důvodná.

V bodě II. b/ odůvodnění svého nálezu senát Ústavního soudu nejprve připomněl dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu ČR relevantní pro danou oblast:

„15. V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007 se uvádí, že do 31. 12. 2006 [zjevně vzhledem k nabytí účinnosti relevantních ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění změn a doplňků, dnem 1. 1. 2007] nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož cílem ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně směrné části územního plánu obce. K tomu se podává, že podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví „ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv“. Tyto subjekty mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o § 65 odst. 2 s. ř. s. V řízení o zrušení opatření obecné povahy však zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož je občanské sdružení oprávněno oznámit svou účast v řízení poté, co mu byla sdělena informace o jeho zahájení (bliže viz citované ustanovení).

16. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 soud uvedl, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení. Přípustný je tedy návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí proto, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

17. V rozsudku ze dne 21. 4. 2010 sp. zn. 8 Ao 1/2010 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež

sousedí s územím regulovaným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, kam až možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou být dotčeny tři kategorie osob: 1) především se jedná o osobu, která má přímý a neprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (též bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k těmto věcem, nikoli však nájemce. Dále může být 2) v některých případech aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území – exhalace, hluk, zápach apod. – nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku). Konečně 3) jde kategorii vymezenou čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad „dotčené veřejnosti“. Obecně je pak přípustný i návrh, ve kterém je namítáno porušení procedurálních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. K odmítnutí návrhu by tedy vedlo, jestliže by z něj bylo zřejmé, že namítaná procesní pochybení by a priori vylučovala možnost dotčení právní sféry navrhovatele.

18. Rozhodování o aktivní věcné legitimaci občanského sdružení k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. se věnoval též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010.⁴ V něm soud dovodil, že občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, jestliže opatření upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny (hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti).“

⁴ Pozn.: Tomuto rozhodnutí NSS ČR jsme se na stránkách našeho časopisu věnovali podrobně, viz České právo životního prostředí č. 1/2012 (31), str. 104 a n.

Tolik pro připomenutí dosavadní relevantní judikatury. A nyní uvedme citaci z nálezu ÚS, abychom ukázali, jak příslušný senát Ústavního soudu ČR interpretoval dosavadní soudní rozhodnutí a k jakým závěrům v daném případě dospěl.

„...19. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejích ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistouplilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost – srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR I či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47-48].

20. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že «... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ (usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud

přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz předchozí odstavec) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

21. Nejvyšší správní soud v již citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfa a omega posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce.

22. Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu.“

Výše citované výňatky z nálezu Ústavního soudu v předmětném případě ukazují mimo jiné na vývoj názorů Ústavního soudu ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí. Nyní ještě ocitujeme argumentaci Ústavního soudu ČR, pokud se týká kritérií aktivní legitimace občanských sdružení (spolků) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

„...23. Ústavní soud si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřipustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 Aos 3/2012 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřipustné.

24. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

25. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

26. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosa-

zování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20).“

Pokud čtenář, který je členem nějakého spolku, který nepůsobí v oblasti ochrany životního prostředí, ale např. v oblasti ochrany kulturních památek či v oblastech sociálních péče, apod., dočetl až sem, možná si tak trochu závistivě řekne, „no to je sice hezké, ale pro činnost našeho spolku jsou tyto závěry bohužel nevyužitelné“. Omyl! Nález Ústavního soudu může mít širší dopad na práva občanských spolků. Posuďte sami:

„27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“

Poměrně precizně a pro mnohé zřejmě i neortodoxně pak senát Ústavního soudu ČR uvedl v bodech 28 – 33 závěry svého nálezu. Z odborného, ale i občanského hlediska se lze s nimi ztotožnit.

„...28. Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimace navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“.

29. Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

30. S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.

31. Svým závazným a z pohledu dosavadní judičiální praxe rozšiřujícím výkladem chce Ústavní soud vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci. Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící širěji formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.

32. Neobstojí tedy paušální závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož (srov. bod 23) nesvědčí občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

33. Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatele nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitě hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.“

Pro zajímavost ještě uvedme, že svým nálezem Ústavní soud ČR sice zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, avšak nepřistoupil ke zrušení usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012 č. j. 50 A 16/2012-47. Stěžovatel v ústavní stížnosti proti usnesení krajského soudu totiž nebrojil a nedostatky řízení před krajským soudem je možné zhojit též postupem podle § 110 s. ř. s.

Shrneme-li, tento nálezn Ústavního soudu ČR otevírá novou kapitolu vývoje pojetí právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodování týkající se životního prostředí, ve smyslu mezinárodního, evropského unijního a vnitrostátního práva. Měl by být vodítkem pro další rozhodování obecných soudů. Svítá snad naděje, že se občanským spolkům dostane „lepšího zacházení“ ze strany soudů a že budou konečně materiálně naplňována příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy. Ústavní soud ČR zdůraznil, že aspekty aktivní legitimace stěžovatele je nutné zkoumat v plném rozsahu, tedy i z hlediska materiálního pohledu na věc a že nelze při rozhodování činit paušální závěry. Předmětný nálezn Ústavního soudu ČR je však ještě z jednoho důvodu důležitý: je vzkazem pro všechny, kdo se pejorativně vyjadřují o občanských spolcích a jejich činnosti, zejména v oblasti ochrany životního prostředí, a dávají jim různá hanlivá jména. V bodě 29 citovaného nálezu Ústavní soud ČR zdůraznil, že „Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti.“⁵



Vybral a komentářem opatřil:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



⁵ Tento příspěvek byl vytvořen v rámci vědecké činnosti na katedře správního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni.

Groundbreaking Decision of the Czech Constitutional Court concerning the public participation in the spatial planning and the access to justice

This article examines the groundbreaking Decision of the Czech Constitutional Court from the May 30, 2014 concerning the public participation in the spatial planning. The decision deals with the question whether a civil association (non-governmental organisation) promoting environmental protection has under certain conditions and circumstances access to justice, specially the right to access to review a decision of spatial planning authorities before administrative court claiming the breach of its substantive right for favourable environment pursuant to the Building Act, Nature Conservation and Landscape protection Act and Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

The spatial plan represents the basic spatial planning document for every Czech municipality. It determines the basic urban concept, concept of landscape arrangement, protection of values and character of the area and for creation of a favourable environment as well as the concept of public infrastructure. The spatial plan is issued in the legal form of measure of a general nature (as stated in § 171 of the Act No. 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code, which represents hybrid act of public administration (abstract in addressees and concrete in object of regulation). The unlawfully spatial plans are subject to the judicial review conducted by the Czech administrative courts (Art. 101a of the Act No. 150/2002 Coll., on Administrative Justice, as amended by later regulations).

Since 1998 the existing jurisprudence of the Czech Courts refused the legal persons and non-governmental organisations (including the associations promoting the environmental protection) the right to access to justice before administrative court claiming the breach of its substantive right for favourable environment. In the conclusions of this groundbreaking Judgment from May 30, 2014, said the Czech Constitutional Court, that the non-governmental organisation promoting nature and landscape protection in the municipality has under certain conditions and circumstances access to justice, specially the right to access to review a decision of spatial planning authorities concerning the measure of the general nature before administrative court claiming the breach of its substantive right.



 RECENZE A ANOTACE

Bahýlová Lenka, Jančářová Ilona, Průchová Ivana, Pekárek Milan, Vomáčka Vojtěch: Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy. Právnická fakulta MU v Brně, Muni Press, 2013, ISBN 978-80-210-6594-9.

Klíčová slova: právo životního prostředí; odpovědnost v právu životního prostředí; ekologická újma; trestně právní odpovědnost.

Recenzovaná monografie „**Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy**“ vznikala v průběhu několika let řešení grantového projektu GAČR č. GAP408/11/0339. Autoři představují kolektiv pracovníků katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Zastoupeni jsou jak zkušení dlouholetí habilitovaní učitelé oborů právo životního prostředí, resp. pozemkové právo, tak i mladí doktorandi s praktickými zkušenostmi z oblasti soudnictví a veřejné správy. Všichni členové autorského kolektivu se zvolenou problematikou odpovědnosti v právu životního prostředí zabývají dlouhodobě a soustavně, a to jak z pohledu teorie, tak i praxe.

Samotné zvolené téma odpovědnosti v právu životního prostředí, nebo také ekologicko- (či environmentálně) právní odpovědnosti, úzce souvisí s předmětem (objektem) zkoumání práva životního prostředí, tedy se samotným pojmem „životní prostředí“ a s jeho ochranou. Je prokázáno, že na stavu životního prostředí závisí i stav lidského zdraví, tj. jedince i celé populace. Ochrana životního prostředí a lidského zdraví je veřejným zájmem, deklarovaným i judikaturou Ústavního soudu, environmentální právo na příznivé životní prostředí je jedním ze základních ústavně zaručených lidských práv. Při výkonu svých subjektivních práv nikdo nesmí ohrožovat či poškozovat životní prostředí a další ústavně chráněné objekty přírody nad míru stanovenou zákonem. Při porušení těchto povinností mohou následovat a obvykle také následují režimy odpovědnosti, včetně režimu nápravných opatření. Jak autoři trefně v úvodu monografie uvádějí „...“ *v současné době je zřejmé, že lidské aktivity ve spojení s problémem rychlého růstu populace představují pro životní prostředí nadměrnou zátěž překračující kapacitu přírodních systémů, a že poškození životního prostředí může být nenapravitelné, pokud předmětné aktivity nebudou účinně regulovány, a to na různých úrovních (celosvětové, regionální či národní).*“

Dodávám, že z hlediska zdrojů ohrožení se nejedná jen o tradiční nadměrné využívání přírodních zdrojů a zatěžování životního prostředí různými formami

znečišťování (průběžné emise plyných a tekutých látek, ukládání odpadů, apod.), ale svoji roli hrají i jednorázové průmyslové havárie, často však s dalekosáhlými a dlouhodobými následky na lidské zdraví, životy, majetek a samozřejmě životní prostředí. Vzpomeňme z posledních 40 let alespoň případy havárií jaderných reaktorů v ukrajinském Černobylu, japonské Fukušimě, výbuchy a požáry chemických továren Sandoz (Basilej), Union Carbide (Bhópal), průmyslových zařízení v městech Toulouse, Enschede, havárie ropných vrtů (např. Deepwater Horizon), úniky odkalovacích nádrží v lokalitách rekreačních oblastí a chráněných území oblasti Balaton či Doňana, úniky kyanidů ze zlatonosných dolů v Baia Mare, či havárie ropných tankerů Exxon Valdez, Prestige či Erika. I pod vlivem těchto událostí je zřejmé, že otázka prosazování právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí je jednou ze stěžejních témat nejen tohoto právního odvětví, ale i celé environmentální politiky společnosti. A autoři si tedy podle mého přesvědčení zvolili k řešení svého grantového projektu velmi aktuální a společensky závažné téma.

Hodnocená monografie je zaměřena na problematické okruhy a specifika odpovědnostních vztahů, jejichž objektem je životní prostředí, a klade si za cíl upozornit na nesrovnalosti v právní úpravě a poukázat na vzájemnou propojenost všech existujících odpovědnostních systémů. Autoři zaměřili svoji pozornost rovněž na některé diskrpance ve vymezení pojmů, na otázku protiprávnosti coby předpokladu vzniku odpovědnostních vztahů, na způsoby reparace škodlivých následků, na typy možných sankcí, jejich předpokládanou účinnost a faktory ovlivňující jejich výběr a rozsah.

Náročnost řešeného tématu je dána nejen nutností zpracování vysokého počtu odborné literatury a znalostí cizích jazyků při překladech zahraniční doktrinární literatury, judikatury, právních norem a environmentálně politických dokumentů, ale především obsahem právních nástrojů a institutů environmentálně-právní odpovědnosti. Autoři se zabývali vědeckými otázkami jednak na rozdílných úrovních (mezinárodní, evropská, vnitrostátní), ale i odvětvích (právo soukromé, právo veřejné). Z těchto někdy rozdílných pojetí pak často nelehkým procesem vznikly souhrnné závěry, které dle mého názoru zasluhují patřičnou pozornost zejména odborné veřejnosti. Vycházejí a navazují na publikovaná starší díla na úseku environmentálně-právní odpovědnosti, snaží se však posunout myšlení o kus dál (některé kapitoly přinášejí nové teoretické výsledky, zejména kapitoly věnované evropskému unijnímu právu, správnímu trestání, občanskoprávní odpovědnosti a odpovědnosti za ekologickou újmu) a nebojí se navrhnout nová řešení *de lege ferenda*. S řadou z nich publikovaných v kapitole 9. se mohu osobně ztotožnit, potvrzují i mé dříve publikované názory a odrážejí i mé vlastní přesvědčení

o dalším vývoji směřování právní úpravy odpovědnosti v odvětví práva životního prostředí.

Autorský kolektiv recenzované monografie stál před nelehkým úkolem vyhledat, nastudovat a zpracovat poměrně velké množství odborné literatury, přiřadit je k jednotlivým tématům, provést analýzu a postavit se k nim i kriticky, což na mnoha místech monografie činí. Již v úvodních kapitolách monografie uvádějí autoři některé stěžejní práce, resp. autory zásadních děl vzniklých na zvolené téma v české, ale i zahraniční doktrinní literatuře. Jednotlivé kapitoly pak shrnují úroveň dosavadních vědeckých poznatků z konkrétního úseku environmentálně-právní odpovědnosti, čímž uvádějí i méně znalého čtenáře do kontextu jimi předkládaných poznatků, ke kterým dospěli v průběhu svého vědeckého výzkumu.

Hned v kapitole č. 1 se autoři museli vyrovnat s obtížnou terminologií odpovědnosti v právu životního prostředí, reagovat na různé pojmy jako je škoda, environmentální újma, ekologická újma, ekologická škoda, ztráty na životním prostředí. Jakkoliv jsem osobně příznivcem zastřešujícího pojmu odpovědnost za ztráty na životním prostředí a z něj plynoucího systému různých forem odpovědnosti, souhlasím, že řádnému fungování právní regulace a tím i naplňování funkcí mohou bránit mezery v právní úpravě, ale na druhé straně i její překryvy a nepřehlednost, nejasné vymezení vztahů a vazeb mezi subjekty a jednotlivými formami odpovědnosti, ale též nejasné či nepřesné vymezení pojmů. Následně tyto úvahy autoři v textu příslušně rozvíjejí.

Zajímavá je kapitola č. 2 pojednaná z hlediska uplatnění stěžejního principu práva životního prostředí, principu prevence z pohledu environmentálních újem v oblasti práva veřejného a práva soukromého. Nabízí se tak jedinečné srovnání obou dvou právních odvětví. Zejména úvahy o právní úpravě v novém občanském zákoníku č. 89/2012 Sb. jsou patrně první svého druhu publikované v české environmentálně-právní doktrinní literatuře.

Kapitola 3. se zabývá aspekty mezinárodněprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí. Je třeba zdůraznit, že se jedná o problém zejména z hlediska určení odpovědného (povinného) subjektu. Dle mého soudu odpovědnost států v oblasti uplatňování odpovědnosti za environmentální škody není příliš praktická, zejména z hlediska nedostatku přičitatelnosti odpovědnosti státu. Proto byl tento právní režim nahrazen úsilím o vytvoření různých občanskoprávních odpovědnostních režimů. Tento trend zajišťuje odpovědnost provozovatelů činností za škody jimi způsobené. Tímto způsobem jsou mezinárodněprávní závazky propojeny k jejich konečným adresátům, jimiž nejsou státy, ale soukromoprávní subjekty. Avšak existující nástroje na tomto úseku jsou stále velmi omezené, což se projevuje mimo jiné i v tom, že většina příslušných úmluv se zabývá pouze specifickými riziky pro životní prostředí a pouze jedna z nich (tzv. Luganská úmluva)

je použitelná obecně, zde s autory souhlasím, dodávám ovšem, že problémem je účinnost úmluv, jejich kontrola a vymahatelnost.

Velmi důkladně a podrobně byla zpracována kapitola 4. věnovaná evropskému unijnímu právu. Povinnost členských států a Evropské unie řídit se unijním právem je stanovena primárním unijním právem, ze kterého vychází i odpovědnost za porušení této povinnosti. V případě jednotlivců je snahou EU alespoň dílčí sjednocení vnitrostátních systémů jejich odpovědnosti právem sekundárním. Slabinou takto upravené odpovědnosti za porušení unijního práva je, že hmotněprávní úprava odpovědnosti v primárním právu zcela absentuje. Podmínky vzniku odpovědnosti dovodil Soudní dvůr, nicméně v případě odpovědnosti členských států za porušení unijního práva ponechává posouzení jejich naplnění na národních soudech. Autoři monografie doporučují sjednotit základní aspekty odpovědnosti členských států i Unie, což by umožnilo členským státům reflektovat unijní úpravu s cílem zajištění právní jistoty jednotlivců.

Následující kapitoly monografie se zabývají problematikou environmentálně-právní odpovědnosti na úseku (převážně) českého vnitrostátního práva. Kapitola 5. pojednává o prostředcích odpovědnosti správněprávní. Autoři rozebírají jednotlivé nástroje dle klasických členění renomovaných autorů (prof. Průcha, prof. Hendrych). Sdílím v této souvislosti názor citovaného prof. Průchy, že „... v souvislosti se správněprávní odpovědností se mnohdy setkáváme i s označením „správní právo trestní“. Zahrnuje jak odpovídající správní právo hmotné, tak související správní právo procesní a organizační. Vlastně je správní právo jediným právním odvětvím, které obsahuje své vlastní „trestní právo“. Toto označení nese tato část správního práva patrně proto, že v něm sankce trestní povahy převládají.“ Tuto kapitolu považuji za velmi důležitou, protože pro oblast práva životního prostředí jakožto zástupce odvětví převážně veřejnoprávního charakteru, má správní trestání nesmírně důležitý význam, jak ostatně dokládají i četná rozhodnutí správních orgánů a velmi bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu ČR. Souhlasím pak s většinou závěrů učiněných v této kapitole autory monografie, většina je již delší dobu známa odborné veřejnosti, za pozoruhodný a originální považuji však závěr k poměru správního a soudního trestání v oblasti trestní odpovědnosti právnických osob. Osobně zatím nemám na zbytečnost zavedení právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob tak vyhraněný názor, ale o to zajímavější je pro mě seznámit se s argumenty autorů monografie.

S tím pak souvisí i následující kapitola č. 6 o trestněprávní odpovědnosti, ve které se autoři věnovali kromě klasické trestní odpovědnosti fyzických osob i právě zmíněné trestní odpovědnosti osob právnických. Autoři si hned v úvodu kapitoly vytkli dílčí cíle, kterých pak v textu kapitoly i v dílčích závěrech dle mého názoru uspokojivě dosáhli. Bylo by jistě možné se této problematice věno-

vat hlouběji, využít více judikatury a odborné literatury, zaměřit více pozornost i na jiné trestné činy související s ochranou životního prostředí zařazené systematicky mimo hlavu VIII. trestního zákoníku, ale v rámci výzkumného grantového úkolu tato kapitola nakonec solidně zapadá do celku. Souhlasím s autory, že „*přestože trestněprávní odpovědnost za protiprávní jednání na úseku ochrany životního prostředí představuje z hlediska teoretického neopomenutelnou součást systému tzv. environmentálně právní odpovědnosti, z hlediska praktického je její význam bohužel stále marginální.*“

Následující kapitoly 7. a 8. obsahují právní materii toho, co je v teorii označováno jako právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. V kapitole 7. autoři zkoumají občanskoprávní odpovědnost za škody a v kapitole 8. druhy odpovědnosti za ekologickou újmu. Občanskoprávní odpovědnost za environmentální újmy se v současné době nachází v období přechodu na novou právní úpravu, která by měla nabýt účinnosti od 1. 1. 2014. Autoři docházejí k závěrům, že ačkoliv lze konstatovat, že některé koncepční změny nového občanského zákoníku v oblasti odpovědnosti za újmy („závazky z deliktů“) nejsou vhodné, v určitých aspektech nová právní úprava více „vyhovuje“ specifickým újmám v oblasti životního prostředí a dále tato tvrzení rozvíjejí. Domnívám se, že se jedná o originální teoretické myšlenky, které přinášejí rozvoji teorie práva životního prostředí nové poznatky. Pokud jde o odpovědnost veřejnoprávní, za ekologickou újmu, zde se v současné době setkáváme s dvojkolejnou právní úpravou v režimu dvou odlišných právních předpisů, a to v zákoně o životním prostředí a v zákoně o ekologické újmě. Ten druhý je dokonce založen na požadavcích evropského unijního práva. Vychází dle mého názoru z trochu nešťastné a neúplné transpozice směrnice č. 2004/35/ES (minimálně chci upozornit, že nebyly transponovány čl. 12 a 13, které měly zajistit účast veřejnosti v řízeních týkajících se stanovení preventivních a nápravných opatření v případech hrožící nebo již vzniklé ekologické újmy). Souhlasím s dílčími závěry autorů ke kapitole 8., potřebnost této právní úpravy je mimo diskuzi, ale její provedení a dosavadní (ne)aplikace ji v očích (nejen) zainteresované odborné veřejnosti poněkud sráží.

Na tomto místě je třeba uvést citaci z úvodu posuzované monografie: „... cílem této práce je proto, vzhledem k výše uvedenému, potvrzení nebo vyvrácení hypotézy, že

- a) *se jedná o fungující, efektivní systém, plnící řádně své funkce, nevyžadující žádné nebo jen malé změny k doladění, nebo*
- b) *systém odpovědnosti není fungující a vyžaduje zásadní změny v pojetí odpovědnosti, nebo*
- c) *se jedná o fungující systém, který však trpí nedostatky, jejichž odstranění by bylo do budoucna žádoucí.*

Obrátíme-li pak pozornost k jednotlivým závěrům monografie, autoři dospěli podle mého názoru v reakci na zmíněné vytýčené cíle, resp. položené hypotézy k následujícím stěžejním závěrům: 1) Ve vnitrostátním právu existuje svébytný systém správní odpovědnosti na různých úsecích (pro oblast životního prostředí má největší relevanci odpovědnost za ekologickou újmu, za škody, správní trestání a soudní trestání). 2) Tento systém byl zejména v posledních letech dotvářen v rámci transpozice příslušných směrnic evropského unijního práva (dle mého názoru zejména na úseku odpovědnosti za ekologickou újmu, což autoři monografie v podstatě potvrzují), přičemž při této transpozici nebyla využita příležitost zpracovat požadavky směrnice se současným přizpůsobením stávající právní úpravy a jejich propojením a systémovým začleněním do již existujícího systému odpovědnostních vztahů. 3) Nejednotnost a mezerovitost v platné právní úpravě přispívá k obtížné aplikaci těmito vadami stížených právních předpisů a ke zvyšování četnosti neúspěšných rozhodnutí vydávaných orgány dozoru. Zmíněné problémy a nutnost spoléhat se na závěry rozhodovací praxe se projevují především na úseku odpovědnosti správně právní, v menší míře i na úseku odpovědnosti občanskoprávní a trestně právní. Jakkoliv nejsem na rozdíl od autorského kolektivu brněnské katedry příznivcem projektů typu „kodex práva životního prostředí“, souhlasím s autory alespoň v tom smyslu, že podobná norma by mohla, alespoň v oblasti obecné části systému práva životního prostředí přispět ke sjednocení a případně položení minimálních obecných základů a rámcovému uspořádání vzájemných vazeb mezi jednotlivými vztahy odpovědnosti v právu životního prostředí. Naopak nejsem zastáncem myšlenky upravovat v rámci takového kodexu tzv. zvláštní část práva životního prostředí (to však nebylo předmětem řešení hodnocené grantové monografie).

Pokud bych na závěr opět citoval z recenzované monografie: „... přesto nelze tvrdit, že platná právní úprava odpovědnosti v právu životního prostředí vyžaduje nějaké zásadní koncepční změny v jejím pojetí a systémových vazbách. Na druhé straně však nelze současný stav právní úpravy vnímat s uspokojením. Naznačená zjištění směřují k potvrzení poslední v úvodu vytýčené hypotézy v tom smyslu, že odpovědnost v právu životního prostředí představuje zavedený, relativně dobře fungující systém přispívající k ochraně životního prostředí a umožňující prosazování příslušných pravidel chování na tomto úseku. Nicméně, tento systém vykazuje nedostatky, které je žádoucí za účelem zvýšení efektivnosti působení práva životního prostředí v budoucnu odstranit.“ S těmito závěry se osobně mohu ztotožnit. A autoři monografie příslušná řešení nabízejí.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♣♣

The Liability in the field of Environmental Law – current state and perspectives

Monograph from the Department of Environmental law, Faculty of Law, Masaryk's University of Brno, is focused at selected problematic and contentious spheres and at specifics of liability relations in the field of environmental protection. Collective of authors draw attention to certain discrepancies in legal regulation and to interconnections among all existing liability systems in environmental law at national and EU law levels. The attention is focused on discrepancies in definitions of terms and conception of liability as a secondary legal relation, on forms and scope of redress, resp. remedy, on types of eligible sanctions and factors influencing their imposition.



Anotace: Vodní zákon s komentářem

Horáček Zdeněk a kol.: Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, II. vydání, 319 stran, Sondy s.r.o. Praha 2013, ISBN: 80-868-4648-2

Voda je pro naši existenci naprosto stěžejní. Je obsažena v nás, je v živých organismech kolem nás a až na několik málo výjimek, by bez ní nebyl pravděpodobně život na Zemi možný. Kromě této elementární funkce „zdroje života“ je mnoho dalších způsobů jakým vodu jako lidstvo využíváme. Nutno podotknout, že vzhledem k probíhajícím změnám/výkyvům v klimatu, kdy se mění rozložení vodních poměrů v přírodě tak, jak jsme je doposud znali, je vhodné vodnímu právu věnovat zvýšenou pozornost. Vodní zákon je hlavním právním předpisem, která v České republice upravuje činnosti spojené s využíváním/ s nakládáním s vodami. Jeho ustanovení se dotýkají právnických a fyzických osob, správních úřadů a organizačních složek státu. Za dobu účinnosti zákona došlo k jeho několika novelám, stejně tak i novelám zákonů souvisejících. Z tohoto důvodu došlo k II. aktualizovanému vydání komentáře k vodnímu zákonu po „velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013“.

Autorský kolektiv ve složení Ing. Miroslava Krále, CSc., JUDr. Ing. Zdeňka Strnada Ph.D. a Mgr. Veroniky Vytejškové pod vedením JUDr. Zdeňka Horáčka Ph.D. je jednoznačně tvořen odborníky pohybujícími se v oblasti práva životního prostředí, vodního hospodářství, vodních staveb a vodohospodářského rozvoje. Sám hlavní autor nyní působí v advokátní kanceláři Ambruz & Dark / Deloitte Legal, kde se na vybranou oblast vodního práva mimo jiné specializuje. Kromě současného působení za sebou má i zkušenosti ze státní správy z Ministerstva zemědělství.

Samotná kniha je vázána v tvrdé papírové vazbě, která již předem avizuje, že vydrží i náročné každodenní zacházení. Předpoklad nutnosti častého používání vychází mimo jiné z aktuální situace, kdy problematika správy a nakládání s vodami spadá hned pod pět ministerstev. Jedná se o ministerstvo zemědělství, ministerstvo životního prostředí, ministerstvo pro místní rozvoj, ministerstvo dopravy a ministerstvo zdravotnictví. V současnosti může důležitou roli z pohledu ústředních správních orgánů mít komentář pro všechna uvedená ministerstva. Díky programům Evropské unie na dotační období 2014 – 2020, které se zabývají nebo souvisejí i s problematikou vod je aktuální výkladová pomůcka pro řádné využívání finančních prostředků stěžejní záležitostí. Lze předpokládat, že komentář najde široké uplatnění i u odborné, či jinak zainteresované, veřejnosti.

Z hlediska struktury se komentář drží osvědčeného systému, kdy základní členění je totožné s členěním zákona. Na každé ustanovení navazuje jeho výklad a případně jednotlivých odstavců, včetně návaznosti daného ustanovení na ev-

ropskou legislativu, relevantních soudních rozhodnutí i aplikační praxe. Užitečné pro praxi je jistě i zařazení vybraných ustanovení novel zákona, taktéž opatřených komentářem.

Na závěr lze snad říci, že Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, je zdařilou aplikační pomůckou pro odbornou i méně odbornou veřejnost. Přestože u drtivé většiny publikací tohoto typu dochází k situaci, kdy „komentář končí tam, kde začíná problém“, autoři komentáře k vodnímu zákonu se snažili, aby toto neplatilo, a je zřejmé, že rozhodně „nevařili z vody“.

Mgr. Jiří Pokorný



 PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY **Sbírka zákonů 2014 leden – květen****Částka č. 6**

Vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

Částka č. 12

Vyhláška č. 28/2014 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva dopravy č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 13

Nařízení vlády č. 29/2014 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, ve znění pozdějších předpisů, a některá související nařízení vlády.

Nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti.

Částka č. 14

Nařízení vlády č. 32/2014 Sb., o zacházení s pyrotechnickými výrobky.

Vyhláška č. 33/2014 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Hodonínská Důbrava a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 34/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 46/2010 Sb., o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 35/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 16

Sdělení č. 40/2014 Sb. Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 k nepřipustnosti ústavní stížnosti, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání.

Částka č. 17

Vyhláška č. 42/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin.

Částka č. 20

Vyhláška č. 48/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 49/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik.

Částka č. 21

Sdělení č. 52/2014 Sb., Ústavního soudu, o přijetí rozhodnutí ze dne 25. března 2014 č. Org. 24/14, o atrahování působnosti.

Částka č. 22

Vyhláška č. 55/2014 Sb., o stanovení ochranného pásma I. stupně přírodního léčivého zdroje minerální vody jímané vrtem BJ23 – Eliščin pramen v katastrálním území Poděbrady.

Částka č. 23

Zákon č. 61/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění zákona č. 279/2013 Sb., a některé další zákony.

Zákon č. 62/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 24

Zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu.¹

Částka č. 25

Vyhláška č. 66/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 450/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků, ve znění vyhlášky č. 175/2011 Sb.

¹ Pozn. redakce: tento zákon mění také celou řadu stěžejních zákonů z oblasti práva životního prostředí.

Částka č. 27

Vyhláška č. 73/2014 Sb., o požadavcích na národní referenční laboratoře a referenční laboratoře v oblasti činností vymezených zákonem o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském.

Částka č. 32

Nařízení vlády č. 80/2014 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 194/2001 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na aerosolové rozprašovače, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 33

Vyhláška č. 82/2014 Sb., o kadáverech zvířat v zájmovém chovu.

Sbírka mezinárodních smluv 2014 leden – květen**Částka č. 5**

Sdělení č. 9/2014 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhláší oprava českého znění Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.

Částka č. 13

Sdělení č. 35/2014 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, 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, a 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. Tématicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v recenzované rubrice „Téma“, dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích 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 2 - 4 x ročně (čtvrtletně až pololetně) nákladem 400 kusů. Do konce roku 2013 vyšlo celkem 33 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf. na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.



The Journal České právo životního prostředí

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

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



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

Rukopis redakci zasílejte 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 1 500 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 číslujte průběžně a zařaďte dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace provádějte v souladu s ČSN ISO 609 a ČSN ISO 609-2.

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

Při veškeré korespondenci uvádějte vždy Vaše kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

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



☞ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☞

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, 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 si může redakční rada k anonymnímu recenznímu řízení vyhradit.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.

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.
- 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 anonymního recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do anonymního recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do anonymního recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek 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 ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

- 3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- 3.9 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

4. Redakční rada

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

5. Závěrečné ustanovení

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

