

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

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

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

Prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. 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)

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 56. čísla dne 30. 7. 2020.

Fotografie na obálce:

Fotografie na obálce připomíná 20 let

založení rakouského Národního parku

Thayatal v Podyjí.

Toto číslo bylo finančně podpořeno

rozhodnutím Akademie věd ČR ev. č.: 71/PZC/

RVS/SPO/2020/D ze dne 1. 4. 2020.

☞ OBSAH č. 2/2020 (56) ☜**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal***Den Země, nouzový stav a právo v době jarní epidemie** 7**AKTUÁLNĚ****Zelený kruh, Arnika a Česká společnost pro právo životního prostředí
k návrhu nového stavebního zákona** 11**VĚDECKÁ TÉMATA***Adam Novák***K pojmu převzetí odpadu** 13*Tereza Snopková***Zveřejnění rozhodnutí o přestupku (správní trest a právo na informace
o přestupku)** 34*Gabriela Kubíková***K novele trestního zákoníku zpřísnující tresty za týrání zvířat** 44*Vojtěch Stejskal***Návrh Věslava Wahla na vydání zákona na ochranu ptactva** 52**NAŠI HOSTÉ***Daria Danecka, Wojciech Radecki***Ústřední orgány ochrany přírody a životního prostředí v Polsku** 58**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU
A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA***Vojtěch Vomáčka***K rozsahu druhové ochrany podle směrnice o stanovištích: Lidské
osídlení coby přirozený areál rozšíření zvláště chráněných živočichů** 70

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Aleš Mácha***Řešení rozporů v územním plánování a právo obcí na samosprávu 90****Z JUDIKATURY NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČR***Leoš Kudlík***Ochrana zemědělského půdního fondu a aktivní legitimace sousední obce 102****RECENZE A ANOTACE****Kolektiv autorů: Pozemkové vlastnictví 123****NA POSLEDNÍ CHVÍLI***Vojtěch Stejskal***Podivné rozhodnutí na České inspekci životního prostředí aneb komu vadí renomovaný tým kontroly obchodování s exempláři CITES? 128****INFORMACE O ČASOPISU 135****POKYNY PRO AUTORY 137****ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 140**

☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2020 (56) ☚

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

Earth Day, the state of emergency and law during the spring epidemic 7

NEWS

Environmental NGOs warn that the draft of the new building law ignores climate change 11

MAIN TOPICS

Adam Novák

The definition of takeover of waste 13

Tereza Snopková

The possibilities of using the preventive effect of the publication of the decisions as the special administrative punishment in the field of administrative offences 34

Gabriela Kubíková

On the amendment to the Criminal Code tightening penalties for animal abuse 44

Vojtěch Stejskal

On the 70th anniversary of the execution of Věslav Vahl, author of the proposal of the act on the protection of birds 52

OUR GUESTS

Daria Danecka, Wojciech Radecki

Central Nature and Environment Protection Bodies in Poland 58

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Vojtěch Vornáčka

The scope of species protection under the Habitats directive: human settlement as a natural range of specially protected animals 70

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC*Aleš Mácha*

Resolution of conflict in spatial planning and the right to self-government 90

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF THE CZECH REPUBLIC*Leoš Kudlík*

Agricultural land resources: The ground-breaking decision of The Supreme Administrative Court of the Czech Republic 102

THE REVIEWED PUBLICATIONS

The monograph called „Land Ownership“ 123

LAST MINUTE*Vojtěch Stejskal*

A strange decision at the Czech Environmental Inspectorate or who wants to destroy a successful team controlling the trade in CITES specimens? 128

THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

Basic information 135

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 137

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 140

☞ ÚVODNÍK ☞

DEN ZEMĚ, NOUZOVÝ STAV A PRÁVO V DOBĚ JARNÍ EPIDEMIE

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

jako ostatně všichni univerzitní pedagogové jsem v průběhu jarní vlny epidemie čínského viru byl nucen přejít na distanční způsob vyučování studentů. V následném zkouškovém období jsem zaznamenal po dvaceti letech pedagogické praxe nebývalý úkaz. V rámci zkoušení z práva životního prostředí mí studenti neměli vůbec žádný problém s pochopením principu předběžné opatrnosti. A co navíc, dokázali uvést minimálně jeden případ z praxe a nebyla to jen tradičně zmiňovaná problematika geneticky modifikovaných organismů. Druhým tématem, kde studenti na rozdíl od minulých let excelovali, byl ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Téma nouzového stavu a důvody jeho vyhlášení znali i studenti, kteří se přednášky a semináře z ústavněprávních základů ochrany životního prostředí vůbec neúčastnili. Je vidět, že epidemie může být také k něčemu dobrá. Ale to je asi jediné pozitivum. Jsem sice navzdory svému příjmení svou povahou spíše veselý, ale z epidemie čínského viru a jeho důsledků pro společnost, životní prostředí, koneckonců i právní systém České republiky, a především pro náš soukromý a rodinný život je mi v posledních měsících opravdu smutno a stejská se mi po časech před epidemií.

Epidemie také ovlivnila letošní oslavu Dne Země. Již 50 let si připomínáme 22. dubna tento svátek. Kde se vlastně vzal? Souvisí s počátky rozvoje environmentální politiky na mezinárodní úrovni. Den Země je výsledkem kampaně, pomocí níž zamýšleli v roce 1970 ekologičtí aktivisté iniciovat v USA přijetí nových zákonů o ochraně životního prostředí. V dubnu 1970 se proto v řadě měst shromáždilo na dvacet milionů lidí, kteří požadovali přijetí politických akcí za účelem zlepšení životního prostředí. S myšlenkou masových ekologických demonstrací přišel tehdejší senátor Gaylord Nelson, který se dlouhodobě snažil prosadit environmentální témata do společenské, ale především politické diskuse. Senátor Nelson se v té době významně angažoval v otázkách zákazu pesticidu DDT či nechvalně známého bojového plynu *agent orange*, použitého ve Vietnamské válce.

Kvůli pandemii čínského viru se letošní Den Země připomíná především prostřednictvím internetu. Součástí oficiálního programu bylo mimo jiné celodenní vysílání, do kterého se zapojil i papež František či bývalý americký viceprezident Al Gore. Generální tajemník OSN Antonio Guterres vyzval státy, aby svými ekonomickými opatřeními, kterými reagují na pandemii koronaviru, přispěly i k boji proti klimatickým změnám. Pandemii sice označil za největší výzvu, které svět

čelí od druhé světové války, dodal ale, že Země stále čelí ještě hlubší krizi, a to té klimatické. V projevu poukázal i na další závažný globální problém, prudké zmenšování biologické rozmanitosti.

Vraťme se nyní domů. Jak si dobře pamatujeme, vláda ČR schválila dne 12. března 2020 vyhlášení nouzového stavu na celém území České republiky. Nouzový stav byl vyhlášen na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. V případě vyhlášení nouzového stavu mohou být dle krizového zákona č. 240/2000 Sb. na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezena některá práva a svobody. Vláda vyhlásila nouzový stav usnesením č. 194, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 69/2020, a to s účinností ode dne 12. 3. 2020 od 14.00 hod. na dobu 30 dnů. Dne 9. 4. 2020 vydala vláda usnesení č. 396, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 156/2020, kterým po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny prodloužila nouzový stav do 30. 4. 2020. Na základě další žádosti vlády Poslanecká sněmovna souhlasila s druhým prodloužením nouzového stavu, ale jen do 17. 5. 2020 (vláda žádala o prodloužení do 25. 5. 2020).

V důsledku přijatých krizových opatření došlo k bezprecedentnímu omezení základních práv a svobod, jako například k omezení volného pohybu na území České republiky, k zákazu maloobchodního prodeje zboží a prodeje služeb, k zákazu vycestování i vstupu do České republiky. A pro nás univerzitní pracovníky je důležité, že došlo i k zákazu osobní přítomnosti studentů v budovách vysokých škol.

Všichni si asi pamatujeme, že různá opatření v souvislosti s opatřeními na zdolání epidemie čínského viru vydávala nejen vláda, ale i ministerstvo zdravotnictví. Městský soud v Praze v dubnu na svátek sv. Vojtěcha na základě žaloby právníka Ondřeje Dostála zrušil opatření ministerstva zdravotnictví (vedeného ministrem Adamem Vojtěchem) plošně omezující volný pohyb a maloobchodní prodej zboží a služeb, neboť resort zdravotnictví neměl k jejich přijetí zákonnou oporu. Ministerstvo tato opatření vydávala podle zákona o ochraně veřejného zdraví, zatímco podle rozsudku soudu takovou pravomoc má za nouzového stavu pouze vláda na základě krizového zákona.

Ocitujme z rozsudku MS v Praze body 143 a 144: „Právní řád omezení základních práv a svobod v době nouzového stavu předjímá v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti a § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 6 krizového zákona umožňuje vydat rozhodnutí o konkrétních krizových opatřeních pro dobu nouzového stavu a § 5 téhož stanovuje obecně možnost vlády omezit zde vyjmenovaná základní práva a svobody. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že možností omezení základních práv a svobod za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje především vláda (kromě toho dle § 14 odst. 6 krizového zákona má tyto pravomoci za nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu za splnění určitých podmínek rovněž

např. hejtman, neučiní-li tak vláda). A zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na členy vlády. Pokud by tedy vláda uložila členovi vlády, aby fakticky nařídil krizové opatření, jednala by ultra vires, a tedy i v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy“¹

Rozsudek soudu je pravomocný. Podle očekávání podalo ministerstvo zdravotnictví proti dubnovému rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ČR.

Vraťme se ještě na vysoké školy. Epidemie nás uzavřela do našich bytů, kanceláří, víkendových sídel, a především nás vyhnala z přednáškových a seminárních místností. Mám ale pocit, že doma pracujeme denně déle a čím dál tím více (alespoň já určitě). Epidemie zasáhla i do zahraničních pracovních cest, studijních pobytů v zahraničí, přednáškových turné a konferencí. Velmi nás mrzí, že například musel zrušit své každoroční přednášky na Právnické fakultě UK náš polský přítel prof. Wojciech Radecki. Vím dobře, jak se k nám do Prahy opět těšil. S tím souvisí i nejistota kolem pořádání 21. ročníku česko-polsko-slovenské tradiční konference práva životního prostředí. Podle posledních informací našich bratislavských kolegů snad v září bude, ale jen on-line a jeden den. Naše katedra měla jet do Rakouska na další tradiční akci, doktorandský seminář pořádaný partnerským Institutem pro právo životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Johannese Keplera v Linzi (8. ročník). Nahrazování, rušení a překládání konferencí se patrně stane na nějaký čas nevíтанou praxí.

Buďte zdraví!

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

¹ Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2020 č. j. 14 A 41/2020.

SUMMARY

Dear readers – dear members of the Czech Society for Environmental Law, you are holding the 2/2020 issue of a magazine in your hands.

We have been commemorating Earth Day on April 22 for 50 years. Where did he actually come from? It is related to the beginnings of the development of environmental policy at the international level. Earth Day is the result of a campaign in which environmental activists in 1970 intended to initiate the adoption of new environmental laws in the United States. As a result, in April 1970, twenty million people gathered in a number of cities to demand political action to improve the environment.

Due to the pandemic of the Chinese virus, this year's Earth Day is mainly commemorated via the Internet. The official program included, among other things, an all-day broadcast, in which Pope Francis and former US Vice President Al Gore also took part. UN Secretary-General Antonio Guterres has called on states to contribute to the fight against climate change through their economic measures in response to the coronavirus pandemic.

Due to the pandemic of the Chinese virus, on 12 March 2020, the Government of the Czech Republic, on the proposal of the Minister of the Interior, approved the declaration of a state of emergency throughout the Czech Republic. The state of emergency was declared on the basis of the Constitutional Act No. 110/1998 Coll., on the security of the Czech Republic. In the event of a declaration of a state of emergency, according to the Crisis Act No. 240/2000 Coll. certain rights and freedoms are limited to the necessary period and to the extent necessary.

Current issue of the journal Czech Environmental Law Review, No. 2/2020 (56) deals with the brand new main themes from environmental law. Also, in another papers the authors deal with new case law of the Constitutional court of the Czech Republic, Supreme Administrative Court of the Czech Republic and with the case law of the Court of justice of the European Union, or with the reviewed new book from land law.

Vojtěch Stejskal

editor-in-chief

♠♠

AKTUÁLNĚ

**ZELENÝ KRUH, ARNIKA A ČESKÁ SPOLEČNOST
PRO PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ K NÁVRHU
NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA**

Aliance organizací upozorňuje: Nový stavební zákon ignoruje klimatické změny¹

PRAHA – Nový stavební zákon ignoruje výzvy, kterým čelí společnost v době zásadních klimatických změn. Místo, aby novou výstavbu podmínil využitím dostupných inovativních postupů v oblasti úspor energie, hospodaření s dešťovou a šedou vodou a ochrany nezastavěných území, soustředí se výhradně na rychlost povolovacího procesu a odebírání práv účastníkům povolovacích řízení. Upozorňují na to organizace Arnika, Česká společnost pro právo životního prostředí a Zelený kruh.

O nedostatcích a rizicích spojených s novým stavebním zákonem se bude diskutovat na semináři „Rekodifikace stavebního práva: Zrychlení výstavby nebo poškození životního prostředí a dalších veřejných zájmů?“, který se koná v Poslanecké sněmovně 2. července a který pořádá Výbor pro životní prostředí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pod záštitou předsedkyně výboru Dany Balcarové, senátorky Jitky Seitlové a místopředsedy Ústavně právního výboru Parlamentu ČR Jana Chvojky.

Program semináře dostupný zde

<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=19&cu=22>

„Pro úspěšnou adaptaci na změny klimatu potřebujeme změnit řadu zákonů a vyhlášek. Dobře připravená pravidla a předpisy mohou pomoci samosprávám připravovat a realizovat projekty, které budou účinně reagovat na projevy klimatické krize, jako je přehřívání měst, nedostatek vody či povodně, nevratný zábor zemědělské půdy či úbytek volné krajiny na okrajích měst. Nový stavební zákon se však vydal zcela opačným směrem,“ říká Petra Kolínská ze Zeleného kruhu, která na semináři představí hlavní nedostatky návrhu z pohledu ekologických organizací.

„Nový zákon vzniká bez jakékoliv analýzy současných problémů, proto legislativní paskvil napsaný pro developery skutečné příčiny zdržování neřeší. Namísto toho o pravomoci přijdou ti, kterých se negativní dopady výstavby dotknou nejvíce – samosprávy i dotčená veřejnost a vlastníci nemovitostí v okolí budoucí výstavby,“

¹ Tisková zpráva Arniky – Centra pro podporu občanů, České společnosti pro právo životního prostředí a Zeleného kruhu ke 30. červnu 2020.

upozorňuje Václav Orcígr z Arniky. Na semináři představí dílčí analýzu Dlouhé povolování výstavby v Česku – data, praxe a nová legislativa.

„Návrh zákona likviduje právní ochranu životního prostředí všude kromě chráněných území, tedy na 80% rozlohy naší země. Stavebníci, inženýři a architekti nemohli od našeho zprivatizovaného státu dostat lepší dárek než ten, že o vynětí půdy ze zemědělského či lesního půdního fondu nebo o posuzování vlivů na životní prostředí mají do budoucna rozhodovat již jen samotné stavební úřady,“ hodnotí aktuální návrh Petr Svoboda, expert na správní právo z České společnosti pro právo životního prostředí. Během semináře návrh zákona okomentuje z pohledu ochrany veřejných zájmů a práva veřejnosti účastnit se řízení o projektech, které ovlivní životní prostředí.

Klíčem k lepšímu stavebnímu právu je podle ekologických organizací úplná digitalizace plánovacích a povolovacích procesů a především kvalitativní analýza současné praxe. Pokud si vláda neopatrí informace o důvodech průtahů v řízeních a pro nové nástroje nezíská podporu všech klíčových subjektů, nevyhovující situace se ještě zhorší.

Základem hledání rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy při výstavbě má být transparentní proces, ve kterém stavební úřad posoudí připomínky všech dotčených subjektů. Návrh stavebního zákona však všechno posuzování koncentruje do rukou stavebního úřadu, který bude současně orgánem ochrany přírody, hygienikem i odborným garantem řízení o vyjmutí pozemků ze zemědělského fondu. V řadě případů bude v roli pouhých diváků nejen dotčená veřejnost, ale také místní zastupitelé, neboť vláda si do zákona vepsala mimo jiné pravomoc umístit do jakékoli obce jakoukoli stavbu dle své libosti.

Stanoviska Zeleného kruhu k přípravě nového stavebního zákona:

<http://zelenykruh.cz/tag/novy-stavebni-zakon/>



Summary

The new building law ignores the challenges facing society at the time fundamental climate change. Instead of making new construction conditional on the use of available innovative practices in energy saving, rainwater management and protection of undeveloped land, it focuses exclusively on the speed of the permitting process and the withdrawal of rights by participants in permitting procedures. The non-governmental organizations Arnika, the Czech Society for Environmental Law and the Green Circle point this out.

Key words: new building law, non-governmental organizations, climate change, permitting procedure, rights by participants

☛ VĚDECKÁ TÉMATA ☚

K POJMU PŘEVZETÍ ODPADU

Mgr. Adam Novák

Úvod¹

Podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „ZOdp“), konkrétně § 24 ZOdp jsou osoby přepravující nebezpečný odpad povinny vést evidenci a ohlašovat přepravu nebezpečného odpadu. Do roku 2016 byla tato povinnost fakticky zajišťována prostřednictvím vyplnění sedmi evidenčních listů pro přepravu nebezpečných odpadů po území ČR dle tehdejší přílohy č. 26 vyhlášky Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „Vyhláška“). S novelou² § 40 ZOdp, kde byly uvedeny bližší podmínky pro ohlašování přepravy nebezpečných odpadů, pak došlo ke změně tohoto ohlašování a mělo se přejít na ohlašování přepravy nebezpečného odpadu prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí. Přestože nová úprava nabyla účinnosti od 1. 1. 2017, z důvodu delšího trvání výběrového řízení na dodavatele nového integrovaného systému evidence přepravy nebezpečných odpadů (dále jen „SEPNO“) bylo nutné se řídit § 40 odst. 8 ZOdp, tedy ustanovením, které řeší situaci, kdy dojde k výpadku systému. Toto ustanovení přitom umožňuje přepravu nebezpečných odpadů za podmínky, že dojde k vyplnění ohlašovacího listu dle nové přílohy č. 26 Vyhlášky a následně po obnovení fungování systému dojde k zápisu proběhnuvších přeprav do systému. Do zprovoznění SEPNO tedy ohlašování přepravy nebezpečných odpadů fungovalo tak, že si jeden potvrzený ohlašovací list nechával příjemce nebezpečného odpadu, a pokud byla do přepravy zapojena i další osoba, rovněž si ponechávala jedno paré ohlašovacího listu. Tento způsob ohlašování přepravy nebezpečného odpadu fungoval až do 1. 5. 2018.

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci projektu financovaného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt č. 362120.

² Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti se zavedením nového systému SEPNO v květnu 2018 vydalo MŽP dne 12. 12. 2017 Sdělení ohledně možnosti předávání odpadu mezi dvěma mobilními zařízeními (dále jen „**Sdělení I**“)³. V tomto sdělení MŽP prezentovalo názor, že předávání odpadu z jednoho mobilního zařízení do jiného není možné, neboť to neumožňuje definice sběru odpadů obsažená v § 4 odst. 1 písm. m) ZOdp, která definuje sběr odpadu jako: „*soustředování odpadů právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání od jiných osob včetně jejich předběžného třídění a předběžného skladování za účelem jejich přepravy do zařízení na zpracování odpadu*“. Právě poslední sousloví „*za účelem přepravy do zařízení na zpracování odpadu*“ považuje MŽP za tu část ustanovení, která znemožňuje předávání odpadu (včetně nebezpečného) z jednoho mobilního zařízení do druhého, protože se nejedná o zařízení, které jej bude zpracovávat. Toto své stanovisko pak potvrdilo MŽP ještě ve svém dalším sdělení ze dne 2. 5. 2018⁴ (dále jen „**Sdělení II**“), které bylo reakcí na názor České asociace odpadového hospodářství, z.s., dle kterého byla do té doby prováděná praxe, která je popsána níže, v souladu se ZOdp a měla by tak být umožněna i nadále.⁵

Do zavedení nového systému SEPNO bylo přitom možné, aby v rámci přepravy nebezpečného odpadu byl odpad předán z jednoho mobilního zařízení do jiného mobilního zařízení, pokud došlo k dalšímu vyplnění ohlašovacího listu, tedy pokud byl v rámci další přepravy označen za odesílatele provozovatel mobilního zařízení, do kterého byl nebezpečný odpad původně sesbírán. V současné době se přeprava nebezpečného odpadu rovněž ohlašuje prostřednictvím ohlašovacího listu stanoveného přílohou č. 26 Vyhlášky, ale toto se děje pouze prostřednictvím zmíněného systému SEPNO, který při ohlášení přepravy vygeneruje identifikační číslo ohlašovacího listu (tzv. „**IČOL**“). Systém SEPNO přitom již neobsahuje možnost, aby v jeho rámci došlo k předání přepravovaného nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení (např. zařízení, které provedlo samotný sběr nebezpečného odpadu) na jiné mobilní zařízení (např. mobilní zařízení, které je ve vlastnictví provozovatele skládky, na kterou má být předmětný nebezpečný odpad předán), resp. není možné vygenerovat další ohlašovací list. Ohlašovací list přitom není možné ani zaslat do datové schránky MŽP, jako to bylo možné do 1. 5. 2018, protože tento další ohlašovací list nemá přidělené zmíněné IČOL.

³ Dostupné na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predavani_odpadu_mobilni_zarizeni/\\$FILE/OODP-Sdeleni_MZP_mobilni_zarizeni_ke_sberu-20171212.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predavani_odpadu_mobilni_zarizeni/$FILE/OODP-Sdeleni_MZP_mobilni_zarizeni_ke_sberu-20171212.pdf)

⁴ Dostupné na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spusteni_sepno_stanovisko/\\$FILE/OODP-Sdeleni_SEPNO_DS-20180502.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spusteni_sepno_stanovisko/$FILE/OODP-Sdeleni_SEPNO_DS-20180502.pdf)

⁵ Dostupné na <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/caoh-subdodavky-odpadu-a-definice-predani-odpadu-pravni-posouzeni.html>

Otázkou tedy je, zda je MŽP oprávněno prostřednictvím pouhého zavedení elektronického systému pro evidenci přepravy nebezpečného odpadu omezit způsob předání nebezpečného odpadu a jeho převzetí a s tím v podstatě i možnou změnu vlastnictví přepravovaného odpadu.

Pojem převzetí odpadu

Před posouzením tohoto problému při výkladu zákona je nutné se zabývat samotným pojmem převzetí odpadu a otázkou, zda je tento pojem nějakým způsobem právními předpisy definován a zda je pro převzetí odpadu do vlastnictví nutná jeho fyzická přejímka novým vlastníkem.

Definice v právních předpisech

Bohužel samotný pojem „předání odpadu“, ani pojem „převzetí odpadu“, nejsou v ZOdp definovány a nejsou definovány ani ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 o odpadech a zrušení některých směrnic (dále jen „**Směrnice**“) ve znění pozdějších novelizací. Pro pochopení významu těchto pojmů je tak nutné použít teleologický výklad obou právních předpisů.

Co je naopak definováno oběma právními předpisy, je pojem „sběru odpadu“. Dle ZOdp je za sběr odpadu považováno: „*soustředování odpadů právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání od jiných osob včetně jejich předběžného třídění a předběžného skladování za účelem jejich přepravy do zařízení na zpracování odpadu.*“ Směrnice sběrem odpadu pak rozumí: „*shromažďování odpadu, včetně předběžného třídění a předběžného skladování odpadu pro účely přepravy do zařízení na zpracování odpadu.*“⁶ Znění obou definic si pak minimálně ohledně poslední části definice vzájemně odpovídá. Z toho ostatně vychází i Sdělení I MŽP, které dovozuje, že zákaz předání odpadu z jednoho mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadu na jiné takové mobilní zařízení odpovídá výše uvedené definici a že se tak jedná o výklad v souladu s evropským právem. Dle názoru autora ovšem ani z jedné z těchto definic nevyplývá, že by při sběru odpadu do mobilního zařízení a následné dopravě do zařízení ke zpracování, využití nebo odstranění odpadu nemohlo dojít k předání do jiného mobilního zařízení, neboť ani jedna z definic o nemožnosti změny osoby, která odpad do zařízení pro využití nebo odstranění odpadu přepravuje, nemluví. Toto si ukážeme později na právní úpravě Německa a Rakouska.

Vraťme se nyní zpět k pojmu převzetí a předání odpadu, který v ZOdp sice není definován, ale přesto se v něm několikrát vyskytuje. Dle § 12 odst. 3 ZOdp je k převzetí odpadu do vlastnictví nutné, aby přebírající osoba byla osobou oprávněnou k podnikání a byla provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění

⁶ Čl. 3 odst. 10 Směrnice

nebo ke sběru či výkupu určitého druhu odpadu, nebo aby se jednalo o osobu provozující zařízení, které sice není určeno pro nakládání s odpady, ale využívají se v nich odpady, které splňují požadavky na vstupní suroviny⁷, případně se jedná o provozovatele zařízení dle § 33b odst. 1 písm. b) ZOdp či obec dle § 17 ZOdp. Rovněž každý, kdo odpad předává další osobě, je povinen zjistit, zda je tato osoba k převzetí odpadu oprávněna dle výše uvedeného ustanovení. Pojem převzetí se objevuje i v rámci § 40 ZOdp (ustanovení zabývající se ohlašováním přepravy nebezpečného odpadu), kde je upravena povinnost příjemce nebezpečného odpadu potvrdit jeho převzetí do 3 dnů od jeho skutečného převzetí. Pojem převzetí odpadu je pak dále v ZOdp obsažen na několika dalších místech např. v ustanoveních týkajících se vybraných druhů odpadu či ve skutkové podstatě přestupku uvedeného v § 66 odst. 3 písm. c) ZOdp [resp. § 69 odst. 3 písm. a) ZOdp]. Rovněž pojem předání odpadu se v ZOdp objevuje na několika místech, a to právě v souvislosti s převzetím odpadu (např. právě § 12 odst. 3 a 4 ZOdp, ustanovení týkající se nakládání s vybranými druhy odpadů či § 40 ZOdp).

Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že předáním nebo převzetím se v rámci ZOdp míní pouze předání/převzetí odpadu včetně převodu vlastnictví k němu. Bohužel byl zákonodárce v tomto směru nedůsledný a použil pojem předání/převzetí někdy s dovětkem „do vlastnictví“ a někdy bez něj, viz skutková podstata přestupku uvedeného v § 66 odst. 3 písm. c) ZOdp [resp. § 69 odst. 3 písm. a) ZOdp]. Pro běžného adresáta normy tak někdy může být obtížné rozlišit, zda se vždy skutečně jedná o předání včetně převodu vlastnického práva.

Problematická je navíc skutečnost, že ZOdp výslovně nezmiňuje, zda převzetí/předání odpadu do vlastnictví obsahuje jako svoji součást i fyzickou přejímku odpadu. Určitý náznak vyplývá pouze z definice obchodníka s odpadem, podle níž by k fyzické přejímce docházet nemuselo.⁸ Zde je ovšem nutné připomenout, že institut obchodníka s odpadem byl do ZOdp přidán později, což by ovšem nemělo vést k jeho ignoraci. Rovněž je vhodné poznamenat, že i odpad je ze soukromoprávního pohledu věcí. Vlastník věci je přitom oprávněn s věcí nakládat v souladu s § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tedy tak, jak se mu líbí, byť následky nakládání s odpadem mohou být upraveny speciálními předpisy.⁹ Základem pro převod vlastnictví k odpadu je tedy vždy soukromoprávní smlouva,

⁷ § 14 odst. 2 ZOdp.

⁸ V ZOdp je definován obchodník s odpadem jako: „*právníká osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, které nakupují nebo prodávají odpad a jednají přitom na vlastní odpovědnost včetně osob, které nemají odpady skutečně v držení*“.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 3698/2015: „*Vlastnické dispozice s odpadem se řídí především obecnými předpisy o nabytí vlastnického práva (zejména soukromoprávními), jejichž právní následky mohou být (s ohledem na specifický předmět) modifikovány speciálními předpisy.*“

kteřá může ovšem obsahovat i ujednání, že k převodu vlastnictví dojde ještě před fyzickým předáním věci (v daném případě míněno před převzetím odpadu).

Aplikace pojmu „převzetí odpadu“ příslušnými orgány

Bohužel k dané problematice zatím nebyla vydána žádná soudní rozhodnutí, která by mohla do věci vnést větší jistotu, a vodítkem tak mohou být pouze rozhodnutí MŽP. Bohužel i MŽP ve své rozhodovací praxi vykládá pojem převzetí odpadu do vlastnictví různě. V rozmezí cca 15 měsíců totiž vydalo MŽP dvě rozhodnutí týkající se problematiky převzetí odpadu, kdy ani v jednom případě nedošlo k fyzické přejímce odpadu novým vlastníkem (obě řízení byla zahájena v roce 2013). Obě rozhodnutí si přitom vzájemně odporují. V prvním rozhodnutí ze dne 5. 4. 2013, č.j. 111/520/13 (dále jen „**Rozhodnutí I**“) došlo MŽP ohledně převzetí odpadu k následujícímu závěru: „MŽP zcela zásadně odmítá argumentaci účastníka dovozuujícího závěr, že převzal od původce (původců) odpad i v případě, kdy tento odpad vůbec nebyl přeložen na účastníkovu odsouhlasenou mobilní zařízení a kdy dokonce účastník (resp. jeho statutární zástupci či zaměstnanci) vůbec s tímto odpadem nepřišli do styku a ani jej vůbec nespatriřili. **MŽP je naopak přesvědčeno, že pojem převzetí odpadu tak, jak má být tento pojem v kontextu zákona o odpadech chápán a interpretován, nelze od fyzické dispozice s tímto odpadem oddělit.**“ Naopak v rozhodnutí ze dne 18. 7. 2014, č.j. 2687/500/13 (dále jen „**Rozhodnutí II**“) MŽP uvedlo: „Rovněž je nutno poznamenat, že převzetí odpadu není ve smyslu § 4 písm. e) zákona o odpadech nakládáním s odpadem, **tudíž je možné převzít odpad a tím převzít na sebe i právní zodpovědnost za tento odpad, aniž by přebírající jakkoliv s tímto odpadem fyzicky nakládal.** Podle stejného principu dochází k nabytí vlastnictví komunálních odpadů pocházejících od občanů městem, aniž by město nějakým způsobem muselo nakládat s těmito odpady.“

Právní názor MŽP vyjádřený v Rozhodnutí II přitom dle názoru autora mnohem více odpovídá smyslu a účelu ZOdp a zejména pak Směrnice, kterou ZOdp transponuje. Pokud bychom totiž přijali názor MŽP vyjádřený v Rozhodnutí I, popřeli bychom naprosto smysl a účel institutu obchodníka s odpadem. Je sice pravdou, že v době vydání Rozhodnutí I neobsahovala definice obchodníka s odpadem v ZOdp dovětek „včetně osob, které nemají odpady skutečně v držení“¹⁰, ale ten ZOdp neobsahoval ani v době vydání Rozhodnutí II. Sama definice obchodníka ve Směrnici jej přitom obsahovala již od svého vydání. V případě právního názoru MŽP obsaženého v Rozhodnutí I by tak obchodník s odpadem nikdy nemohl nabýt vlastnictví k odpadu, resp. by jej na základě soukromoprávní smlouvy nabyt, ale jednal by v rozporu se ZOdp a mohl by být za spáchání přestupku dle

¹⁰ Ten se objevil v zákoně až s novelou č. 223/2015 s účinností 1. 1. 2015.

§ 66 odst. 3 písm. c) ZOdp ze strany ČIŽP pokutován, a to i když by jinak splňoval podmínky pro převzetí odpadu dle § 12 odst. 3 ZOdp.

Podporu právního názoru vyjádřeného v Rozhodnutí I by šlo teoreticky nalézt ve Vyhlášce, a to konkrétně v její příloze č. 2. Tato příloha obsahuje postup při přejímce odpadů do zařízení, ve kterém je stanovena povinnost vizuální kontroly každé dodávky odpadu.¹¹ Toto se ovšem dle názoru autora týká pouze těch případů, kdy kromě přechodu vlastnictví k odpadu dochází i k jeho faktickému (fyzickému) předání provozovateli zařízení. Pokud ovšem k faktickému předání nedojde, tedy bude pouze převedeno vlastnictví k odpadu, nemusí k této vizuální kontrole dojít.

Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného se autor přiklání spíše k právnímu názoru obsaženému v Rozhodnutí II, tedy, že za převzetí odpadu nelze považovat pouze převzetí odpadu do vlastnictví včetně jeho fyzického předání, ale je možné za převzetí odpadu považovat i převzetí odpadu do vlastnictví, aniž by došlo k jeho fyzickému předání novému vlastníkovi (např. obchodníkovi s odpadem či provozovateli zařízení, do kterého je odpad vezen, a to ještě před okamžikem jeho faktické přejímky). Přestože ZOdp v sobě přímo nezmiňuje možnost převzetí/předání odpadu do vlastnictví bez jeho fyzické přejímky, ani tuto možnost přímo nezakazuje. V takovém případě lze dle názoru autora vycházet z čl. 2 odst. 3¹² Listiny základních práv a svobod vyhlášené Usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku (dále jen „LZPS“) a považovat převzetí odpadu bez fyzického kontaktu s ním za možné.

V každém případě by ovšem správní orgán s ohledem na možnost dvojího výkladu převzetí/předání odpadu měl při posuzování možnosti převzetí odpadu do vlastnictví i bez jeho fyzické přejímky aplikovat princip *in dubio pro mitius*, tedy v případě pochybností o výkladu právního předpisu by měl použít pro adresáta normy příznivějšího výkladu. To potvrzuje navíc i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 11 Ca 212/2009¹³: „Žalobci lze přisvědčit v tom, že z hlediska právního státu má právo na to, aby právní normy byly vyjádřeny jasně, srozumitelně a aby nebyly rozporné a neumožňovaly různý výklad. Jedině tak může žalobce vědět, jaká má práva a povinnosti a co je zákonem nařízeno či zakázáno. Pokud určitá právní norma takovou potřebnou právní jistotu žalobci neposkytuje, nemůže být vykládána a aplikována k tíži žalobce, jak se stalo vydáním žalobou

¹¹ Příloha č. 2 bod 1. písm. a) Vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

¹² „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

¹³ Publikován MŽP v rámci judikatury v právu životního prostředí 2010, č.j. 45906/ENV/11, 893/420/11, str. 106-108.

napadeného rozhodnutí, ale naopak v pochybnostech by měla být vykládána v jeho prospěch.“ Přestože se jedná o aplikaci tohoto principu v rámci problematiky nakládání s obaly, lze jej dle názoru autora aplikovat obecně, tedy i v případě předání/převzetí odpadu.

Omezení výkladu ZOdp prostřednictvím elektronického systému

S ohledem na vyjasnění možnosti převzetí odpadu do vlastnictví i bez jeho fyzické přejímky je nyní možné se blíže podívat na oprávnění MŽP určit prostřednictvím výše zmíněného nastavení systému SEPNO, jestli je předávání/převzetí odpadu z jednoho mobilního zařízení do druhého zákonné či nikoliv. Dosavadní praxe, resp. praxe do května 2018¹⁴, umožňovala předání odpadu mezi dvěma mobilními zařízeními, zejména v případech, kdy svoz odpadu pro určitého původce zajišťovala společnost, která v dané oblasti nemá zařízení na odstranění či využití odpadu (např. skládku). V praxi pak docházelo k předání sebraného odpadu z mobilního zařízení svázející společnosti na druhé mobilní zařízení ve vlastnictví provozovatele zařízení k využití či odstranění odpadu, které se nacházelo nejbližší. Tato praxe byla přitom ze strany MŽP považována za diskutabilní, ale tolerovanou. Prostřednictvím zavedení systému SEPNO a vydáním Sdělení pak MŽP tuto praxi de facto zakázalo, respektive zrušilo možnost takové předání (nebezpečného) odpadu evidovat.

Jak vyplývá z výše uvedené části článku týkající se pojmu převzetí/předání odpadu, samotný ZOdp neobsahuje zákaz či jiné zásadní omezení ohledně předání odpadu mezi dvěma provozovateli mobilních zařízení, pokud jsou tato zařízení řádně provozována osobami oprávněnými dle § 12 odst. 3 ZOdp. Je tedy možné, aby došlo k omezení chování adresátů normy pouze prostřednictvím omezení možností elektronického systému? Pokud ne, je možné nahlásit předání nebezpečného odpadu do jiného mobilního zařízení jiným způsobem?

Základem je v daném případě čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „**Ústava**“), v němž je upravena vázanost státní moci zákonem a to včetně jejího uplatňování, konkrétně: „**Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon**“ (obdobné ustanovení obsahuje i LZPS¹⁵). S tím dále souvisí čl. 79 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy vydávat podzákonné právní předpisy, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny.

¹⁴ Např. z <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/sepno-a-predavani-odpadu-mezi-mobilnimi-zarizenimi.html> vyplývá, že k tomuto předávání běžně docházelo.

¹⁵ Čl. 2 odst. 3 LZPS.

V rámci ZOdp je na základě zmocnění vydáno 23 podzákonných předpisů.¹⁶ S rozebíranou problematikou souvisí zejména zmocnění v ustanovení § 39 odst. 1 ZOdp, dle kterého „*Způsob vedení evidence pro jednotlivé druhy odpadů stanoví prováděcí právní předpis.*“ a dále § 39 odst. 14 upravující zmocnění MŽP určit rozsah evidence. V rámci evidence přepravy, a tedy i případného předávání odpadů během ní, je pak ještě MŽP zmocněno v ustanovení § 40 odst. 10 ZOdp: „*Ministerstvo životního prostředí vyhláškou stanoví rozsah ohlašovacího listu podléhající hlášení podle odstavce 2 písm. a) a rozsah informací podle ohlašovacího listu, které musí obsahovat doklad přiložený k zásilce podle odstavce 2 písm. b).*“ K těmto ustanovením je prováděcím předpisem Vyhláška, která ovšem ohledně konkrétní úpravy systému SEPNO a převzetí/předání nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení na další mlčí. Možnost omezení předání/převzetí oproti zákonu při tvorbě systému SEPNO (či obecně tvorbě integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí týkajícího se odpadů) neobsahuje ani zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (dále jen „ZIR“), který je pro zřízení systému SEPNO zákonem základem.

Nelze rovněž zapomínat na výše zmíněný soukromoprávní základ předávání/převzetí nebezpečného odpadu, tedy že se stále jedná o převod věci. S tím souvisí i princip autonomie vůle jednotlivce při jeho jednání vyjádřený v čl. 2 odst. 4 Ústavy¹⁷, dle kterého platí, že: „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Dle názoru autora přitom ZOdp předání nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení na jiné nezakazuje. Je samozřejmě možné namítat, že zmíněné ustanovení Ústavy se týká pouze „občanů“, tedy fyzických osob, ale právě zde je nutné podpůrně přihlížet i k ustanovení LZPS, které má stejný obsah, ale je zde použit pojem „každý“. Rovněž je možné ještě odkázat na čl. 87 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který umožňuje podání ústavní stížnosti nikoliv pouze občanům, ale i právnickým osobám. K autonomii vůle se přitom mnohokrát vyjadřoval i Ústavní soud, který dospěl k názoru, že nelze formalistickým výkladem zákona dospět k omezení autonomního projevu vůle jednotlivce.¹⁸

¹⁶ K 30. 7. 2020.

¹⁷ Obdobně čl. 2 odst. 3 LZPS.

¹⁸ Nález II. ÚS 1470/12: „*Porušení ústavně zaručených základních práv se orgán veřejné moci dopustí i tehdy, pokud formalistickým výkladem norem podústavního práva odepře autonomnímu projevu vůle smluvních stran důsledky, které smluvní strany takovým projevem zamýšlely ve své právní sféře vyvolat (...)*“

I v případě, pokud by MŽP dovozovalo, že nastavení systému SEPNO není vytvořeno v rámci jeho vrchnostenského jednání, protože se jednalo o zadání vytvoření systému dodavateli na základě výběrového řízení, lze stále odkázat na to, že i v rámci neveřejnoprávních vztahů je správní orgán dotčen principem vázanosti dle čl. 2 odst. 3 Ústavy.¹⁹ Navíc MŽP bylo v tomto případě zadavatelem veřejné zakázky na vytvoření SEPNO a muselo tedy definovat i základní požadavky na tento systém.

Stojí rovněž za úvahu, zda nelze nastavení systému SEPNO považovat za zneužití pravomoci stejně jako při překročení či zneužití pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky v případech, kdy tato vyhláška omezuje autonomii vůle. Zneužitím této pravomoci obcí se zabýval Ústavní soud např. ve svém nálezu Pl. ÚS 25/11, kde dospěl k následujícímu závěru: „Pro posouzení konformity obecně závazné vyhlášky obce s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků (...), v rámci něhož 1. zkoumá pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, 2. posuzuje, zda obec při jejím vydání nejednala *ultra vires*, tj. zda nepřekročila zákonem vymezenou věcnou působnost, 3. zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a 4. poměřuje obsah vyhlášky kritériem rozumnosti. Stejnou metodu testování Ústavní soud zvolil i v projednávané věci (...) (16.) Ústavní soud se ztotožňuje i s (...) názorem veřejného ochránce práv, že úpravu smluvních vztahů obsaženou v příloze č. 2 k vyhlášce, zejména pokud jde o z ní plynoucí povinnost vlastníka autovraku uzavřít s městem Holýšov „dohodu o spolupráci při odstranění autovraku“, lze považovat za projev zneužití pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky (čímž tato její normotvorba neobstála v třetím kroku testu), neboť podle čl. 2 odst. 4 Úst, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny „nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Lze přitom dovodit, že v rámci nastavení systému SEPNO rovněž dochází k omezení autonomie vůle, a to dokonce ani ne podzákonným předpisem, ale pouze prostřednictvím faktické nemožnosti zadat reálné údaje do systému.

Pokud tedy přijmeme premisu, že nastavení SEPNO v této podobě je nezákonné, existuje tedy možnost zaevidovat v rámci přepravy nebezpečného odpadu jeho předání z jednoho mobilního zařízení na jiné jiným zákonným způsobem než prostřednictvím systému SEPNO?

Dle § 82 odst. 3 ZOdP je možné plnit ohlašovací povinnost v oblasti odpadového hospodářství vůči správním orgánům prostřednictvím integrovaného sys-

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02: „i v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když zastupují stát z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc“.

tému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (zde se jedná o SEPNO) nebo prostřednictvím datové schránky ministerstva k tomu určené. V daném případě by šlo uvažovat o náhradní možnosti ohlášení převzetí/předání odpadu skrze zaslání ohlašovacího listu do datové schránky MŽP. Bohužel ustanovení § 82 odst. 3 ZOdp se týká pouze vyjmenovaných povinností a ohlašování přepravy nebezpečných odpadů mezi ně nepatří. Je tudíž nutné si při hledání alternativního nahlašování vystačit pouze s § 40 ZOdp.

Dle § 40 odst. 1 ZOdp dochází k ohlašování přepravy nebezpečného odpadu prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí, o alternativě v podobě zaslání do datové schránky se toto ustanovení již nezmiňuje. V potaz by tak přicházelo pouze ustanovení § 3 odst. 5 ZIR, dle kterého je možné ohlašovací povinnost plnit rovněž prostřednictvím datové schránky, která je k tomu pro tyto účely zřízena. Problematické ovšem je, že dle důvodové zprávy k tomuto ustanovení²⁰ se musí jednat o speciální datovou schránku, která je zřízena pouze k tomuto účelu. V rámci Sdělení II ovšem MŽP uvedlo, že zaslání ohlašovacího listu do datové schránky ISPOP (tedy speciální datová schránka dle § 3 odst. 5 ZIR) nebude přijato, protože scan vyplněného ohlašovacího listu není v platném datovém standardu, neboť neobsahuje tzv. IČOL – identifikační číslo ohlašovacího listu, které je automaticky vytvářeno systémem SEPNO. Je otázkou, zda je tento postup v souladu se ZIR, který možné zaslání ohlášení prostřednictvím datové schránky explicitně uvádí. Na druhou stranu by bylo zřejmě možné namítat, že úprava v § 40 odst. 1 ZOdp je vůči úpravě v § 3 odst. 5 ZIR speciální úpravou, a to i s ohledem na to, že ZOdp má ohledně integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí svoji vlastní úpravu.²¹

V § 40 ZOdp se ovšem objevuje ještě jedno ustanovení, které se zabývá případy, kdy je systém SEPNO nefunkční, a to konkrétně § 40 odst. 8 ZOdp. Dle tohoto ustanovení je v případě přerušení provozu systému SEPNO možné uskutečnit přepravu nebezpečných odpadů, pokud odesílatel vyplní ohlašovací list, jeden potvrzený si ponechá jako doklad o předání nebezpečného odpadu a druhý přiloží k zásilce a po dokončení přepravy si jej ponechá příjemce. V případě obnovení provozu systému SEPNO pak musí příjemce do 3 pracovních dnů do systému doplnit údaje o provedených přepravách. Je tak možné uvažovat o tom, že pro případy předání/převzetí nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení do jiného by se v podstatě mohlo jednat o přerušení funkčnosti systému SEPNO, respektive jeho nefunkčnosti již od uvedení do provozu. Zejména se tato varianta nabízí jako

²⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2011 Sb.

²¹ Již zmiňovaný § 82 odst. 3 ZOdp.

řešení s ohledem na praxi prováděnou do 1. 5. 2018, než bylo SEPNO skutečně spuštěno.

Dílčí závěr

Na základě výše zmíněného dospěl autor k názoru, že nastavením systému SEPNO (nemožnost v něm ohlásit předání/převzetí nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení určeného ke sběru odpadu na jiné takové mobilní zařízení) dochází k neoprávněnému zásahu do možností nakládat s odpadem dle ZOdp. Dle názoru autora chybí zákonný podklad, který by takové nastavení systému SEPNO umožňoval, což následně vede nejen k rozporu s čl. 2 odst. 3 LZPS, ale i k rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy.

Závažnost tohoto zásahu navíc autor spatřuje v tom, že se jedná o zásah prostřednictvím pouhého nastavení systému, který dle § 40 odst. 1 ZOdp jako jediný umožňuje nahlášení přepravy nebezpečného odpadu. S ohledem na to, že se navíc jedná o faktické nastavení systému a nikoliv podzákoný právní předpis, lze si jen těžko představit jeho přezkoumání ze strany Ústavního soudu dle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Jako alternativní možnost plnění ohlašovací povinnosti vidí autor použití ustanovení ZOdp týkající se výpadku systému SEPNO, a to s ohledem na to, že nemožnost zápisu takového převzetí/předání nebezpečného odpadu při jeho přepravě lze vnímat jako nefunkčnost systému, a to i třeba pouze jako nefunkčnost dočasnou, pokud by došlo k jeho jinému nastavení. Dá se ovšem předpokládat, že kontrolní orgány by zejména s ohledem na názor MŽP vyjádřený ve Sdělení I a II za tento způsob ohlašování přepravy nebezpečného odpadu uložily pokutu dle § 66 ZOdp. Na druhou stranu by se v takovém případě mohla daná problematika dostat až ke správním soudům a mohlo by tak dojít k přezkumu zákonnosti nastavení systému SEPNO.

Úprava problematiky v nově připravovaném zákoně

Je zřejmé, že s ohledem na nově připravovanou legislativu²² je na místě se zaměřit i na novou úpravu zákona o odpadech a na to, jakým způsobem je v něm plánováno, že bude převzetí odpadu z jednoho mobilního zařízení do jiného upraveno.

Této problematice se v novém zákoně věnuje ustanovení § 32 odst. 4, které tento zákaz předávání nebezpečného odpadu vyjádřený ve Sdělení I a II (a prostřednictvím nastavení i v SEPNO) přenáší přímo do zákona: „*Do mobilního zařízení ke sběru odpadu smí být přebírány odpady pouze od jejich původce a odpady nesmí být z mobilního zařízení ke sběru odpadu předávány do jiného mobilního zařízení určeného pro nakládání s odpady.*“ V tomto případě jde tedy zákonodárce

²² Návrh nového zákona o odpadech byl schválen Usnesením vlády ze dne 9. 12. 2019.

ještě dál, když z ustanovení vyplývá, že do mobilního zařízení nesmí být převzaty odpady z jiného mobilního zařízení, ale ani od žádného jiného subjektu, než je původce odpadu. Zároveň zřejmě zakazuje i předání do jiných mobilních zařízení, než jsou zařízení určená ke sběru odpadu, např. zařízení určená k úpravě odpadů či dokonce k využití odpadu.

Důvodová zpráva k tomu uvádí, že se jedná o změnu, která má předcházet nelegálnímu nakládání s odpady, které dle MŽP předáváním odpadu mezi mobilními zařízeními umožněno. Dle Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o odpadech z roku 2016 je důvodem problému to, že se provozovatel mobilního zařízení ke sběru odpadu stává jeho vlastníkem a dále s ním nakládá bez dalších omezení. Následkem této praxe není možná další kontrola pohybu odpadu, zejména pokud dojde k předání na další mobilní zařízení. Toto hodnocení regulace pochází ovšem z doby, kdy ještě nebyl zaveden systém SEPNO. Na druhou stranu v podstatě totožné odůvodnění je v hodnocení dopadů regulace z roku 2019, kdy už systém SEPNO fungoval.²³ Dále k omezení oprávnění mobilních zařízení MŽP v hodnocení dopadů nové regulace z roku 2019 uvádí, že mobilní zařízení jsou jednotlivými krajskými úřady chápána poměrně rozdílně a vznikají tak podstatné nerovnosti při stanovování podmínek k jejich provozu.

Úprava v budoucím § 32 odst. 4 nového zákona o odpadech je ovšem kritizována ze strany dotčených zájmových uskupení.²⁴ Zejména je namítáno, že pro navrhované omezení není důvod s ohledem na to, že provozovatel mobilního zařízení se při převzetí odpadu stává jeho vlastníkem a přecházejí tak na něj všechny povinnosti s tím spojené. Nedostatečná možnost sledování pohybu odpadu je přitom zaviněna právě nemožností ohlášení jeho převzetí do dalšího mobilního zařízení v rámci SEPNO. Jako podpůrné argumenty zaznívají i důvody, že v případě tohoto zákazu dochází k omezení možností sběru odpadu menšími mobilními zařízeními a následným převzetím odpadu větším mobilním zařízením, které by odpad přepravilo do zařízení k jeho využití či odstranění.

Bohužel ani v rámci důvodové zprávy a ani v rámci hodnocení dopadů nové legislativy se MŽP těmito možnými následky nové úpravy blíže nezabývalo. Umožnění zápisu předání/převzetí odpadu v rámci SEPNO mezi mobilními zařízeními by přitom z pohledu autora problém s kontrolou předávaného odpadu po-

²³ Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o odpadech z roku 2019, str. 84, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBB3C7RKS&tab=detail

²⁴ Např. Přípomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR ze dne 7. 5. 2019, připomínky Hospodářské komory ČR ze dne 3. 5. 2019, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBB3C7RKS&tab=remarks

měrně jednoduše vyřešilo. Naopak uváděná rozdílnost při stanovování podmínek pro provozování mobilních zařízení by spíše volala po stanovení jednotných podmínek pro povolení provozu mobilního zařízení než po takto konkrétním omezení možností mobilních zařízení. Lze totiž předpokládat, že v takovém případě se z provozovatelů mobilních zařízení stanou pouze dopravci odpadu, kdy ovšem na tyto dopravce (a jimi provozované mobilní prostředky) již nebudou kladeny stejné požadavky jako na provozovatele mobilních zařízení pro nakládání s odpady, respektive na dopravní prostředek pro přepravu odpadu nemusí být kladeny stejné požadavky jako na provoz mobilního zařízení. Dopad na životní prostředí může být dle názoru autora v takovém případě nakonec větší, protože dopravce nepotřebuje povolení pro svoji činnost ze strany krajského úřadu.

Úprava problematiky v Rakousku a Německu

S ohledem na to, že se názor MŽP ohledně předání/převzetí odpadu z jednoho mobilního zařízení do jiného opírá zejména o text Směrnice, je žádoucí se při řešení této problematiky podívat i do právních předpisů jiných členských států Evropské Unie, protože ty ve své legislativě musí vycházet ze stejné definice sběru odpadu jako MŽP.

Rakousko

V Rakousku je základem pro úpravu odpadového hospodářství tzv. Abfallwirtschaftsgesetz – zákon o odpadovém hospodářství z roku 2002 (dále jen „AWG“). Definice sběru odpadu je v rakouském AWG poněkud širší než ve Směrnici či ZOdp, protože na rozdíl od nich stanovuje, že sběrem odpadu se rozumí sběr odpadu jeho vyzvedáváním, přijímáním nebo zákonným oprávněním třetího k provádění vyzvedávání nebo přijímání odpadu. V následující větě definice je obsaženo, že sběr odpadu zahrnuje předběžné třídění a skladování odpadu za účelem jeho přepravy do zařízení k nakládání s odpadem.²⁵ Z této definice tak vyplývá, že v případě rakouského odpadového práva není nutné, aby osoba oprávněná ke sběru a výkupu odpadu musela tento odpad skutečně fyzicky přebírat.²⁶ Oproti českému ZOdp je problematika, zda musí při předání odpadu oprávněné osobě dojít i k jeho fyzickému převzetí poměrně pregnantně upravena a nemohou tak dle názoru autora nastat problémy s výkladem zákona jako v případě ZOdp. Zároveň

²⁵ § 2 odst. 5 bod 9 AWG: „Sammlung“ das Einsammeln von Abfällen durch Abholung, Entgegennahme oder rechtliches Verfügen über die Abholung oder Entgegennahme durch einen beauftragten Dritten. Die Sammlung schließt die vorläufige Sortierung und vorläufige Lagerung der Abfälle zum Zwecke des Transports zu einer Behandlungsanlage ein.“

²⁶ Berl F., Forster A. – Schriftenreihe, Recht & Finanzen fuer Gemeinden: Abfallwirtschaftsrecht, 05/2016, strana 36, dostupné na https://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/RFG_5-2016-Abfallwirtschaftsrecht.pdf

(na rozdíl od české právní úpravy) nedochází k popření institutu obchodníka s odpadem. Přitom rakouský AWG je zhruba stejně starý jako český ZOdp a musel se tedy podobně jako ZOdp přizpůsobovat měnící se evropské legislativě.

Pro samotné převzetí odpadu je důležitý zejména § 15 odst. 5 AWG, který obsahuje tzv. „Übergabepflicht“ – povinnost předání. Dle tohoto ustanovení jsou povinni k předání odpadu oprávněné osobě všichni držitelé odpadu, kteří nejsou oprávněni k nakládání s odpadem na základě povolení. Jedná se tedy o podobné ustanovení jako v § 12 odst. 3 ZOdp. Přestože rakouská úprava zná mobilní zařízení pro nakládání s odpadem – „mobile Behandlungsanlage“²⁷, speciální povolení je potřeba pouze u mobilních zařízení vyjmenovaných v nařízení o mobilních zařízeních k nakládání s odpady – „Verordnung über mobile Anlagen zur Behandlung von Abfällen“. Samotné nařízení pak v sobě obsahuje 9 typů mobilních zařízení, která vyžadují povolení podle § 52 AWG. Jedná se přitom většinou o mobilní zařízení k další úpravě odpadů. Žádným z těchto zařízení není zařízení pro sběr a výkup běžných odpadů, ale upravena jsou pouze zařízení pro sběr a výkup odpadu, pokud nakládají s nebezpečnými odpady.

Přestože úprava mobilních zařízení v rakouském právu není totožná, lze i v jejím rámci narazit na úpravu předávání odpadu mezi jednotlivými osobami oprávněnými k nakládání s odpadem. V rámci rakouského práva existuje možnost předávání odpadu mezi osobami oprávněnými ke sběru a výkupu odpadu, tedy z jednoho zařízení do druhého (byť se v případě ostatního odpadu nebude jednat o povolované mobilní zařízení) a rakouský zákonodárce s tím přímo počítá v § 13 nařízení týkajícího se evidence odpadů z roku 2012 – „Abfallnachweisverordnung“. V případě předávání odpadu od jedné osoby oprávněné ke sběru a výkupu odpadu jiné takové osobě musí pouze dojít k tomu, že jsou všechny tyto osoby řádně zapsány do průvodního dokumentu, který tento odpad doprovází – „Begleitschein“.²⁸

Dle názoru autora z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli definice sběru odpadu v AWG obsahuje v podstatě totožnou větu („za účelem jejich přepravy do zařízení na zpracování odpadu“), ze které je v rámci Sdělení I a II dovozováno, že předávání odpadu mezi dvěma mobilními zařízeními není možné, protože takové jednání by bylo v rozporu se Směrnicí, rakouský zákonodárce v předpisech s touto možností přímo počítá. Oba zákonodárci přitom musejí vycházet ze stejného textu Směrnice.

Německo

Základem pro úpravu odpadového hospodářství v Německu je tzv. „Kreislaufwirtschaftsgesetz“ – zákon o oběhovém hospodářství (dále jen „KrWG“), který

²⁷ § 2 odst. 7 bod 1 AWG

²⁸ § 13 odst. 3 Abfallnachweisverordnung

vstoupil v účinnost 1. 6. 2012. Definice sběru odpadu je v KrWG upravena velmi podobně jako v českém ZOdP,²⁹ neboť rovněž vychází ze Směrnice. Pojem převzetí odpadu – „Übernahme des Abfalls“ také není v rámci KrWG upraven. Oproti českému právu a v ZOdP stanovené povinnosti převzetí odpadu pouze oprávněnou osobou³⁰ zná německé právo tzv. „Überlassungspflicht“ – povinnost přenechání, která platí pro odpady pocházející z domácností nebo odpady určené k odstranění nezávisle na jejich původu, pokud nejsou odstraněny přímo v zařízení původce.^{31,32} Tyto odpady mohou být předány pouze oprávněným veřejnoprávním osobám, které jsou k tomu zmocněny zemským právem.³³ Z tohoto ustanovení existují výjimky pro sběr a výkup některých druhů odpadů pro komerční účely. V ostatních případech musí být odpady využity, a to v souladu s § 7 KrWG.³⁴

Z pohledu otázek řešených v tomto článku je zajímavé, že na rozdíl od českého a rakouského práva vyžaduje německý KrWG ohlášení činnosti (resp. povolení v případě nebezpečných odpadů) nejen u osob oprávněných ke sběru a výkupu odpadu, ale i u přepravců.³⁵ Zejména nutnost povolení pro přepravce nebezpečného odpadu lze považovat za zajímavou možnost, jak snížit četnost případů nakládání s odpadem neoprávněnou či nedůvěryhodnou osobou.

I když je německá úprava opět odlišná od české úpravy, lze v ní objevit některé podobnosti. Stejně jako v Česku a Rakousku jsou osoby nakládající zejména s nebezpečným odpadem povinny sledovat a evidovat jeho toky.³⁶ K provedení této povinnosti bylo německým zákonodárcem vydáno nařízení tzv. „Nachweisverordnung“ (dále jen „NachwV“), dle kterého jsou osoby oprávněné k nakládání s nebezpečným odpadem (včetně osob oprávněných k jeho sběru a výkupu a přepravců) povinny k vedení elektronické evidence. Stojí za povšimnutí, že dle výkladových ustanove-

²⁹ Definice sběru odpadu dle Kreislaufwirtschaftsgesetz: „Sammlung im Sinne dieses Gesetzes ist das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage“ (Sběrem ve smyslu tohoto zákona je shromažďování odpadů, včetně jejich předběžného třídění a skladování za účelem jejich přepravy do zařízení pro zpracování odpadu.).

³⁰ § 12 odst. 3 ZOdP.

³¹ Jedná se o odpady, které nejsou určeny k dalšímu využití nebo by jejich využití bylo v rozporu s ochranou lidského a zdraví a životního prostředí dle § 7 KrWG.

³² Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit - Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) - Erläuterungen, prosinec 2012, str. 14, dostupné na https://www.abfallratgeber.bayern.de/vorschriften/deutschland/doc/krwg_erlaeuterung.pdf

³³ § 17 odst. 1 KrWG

³⁴ Tedy tehdy, pokud je technicky možné a dochází k němu takovým způsobem, že nepoškozuje lidského zdraví a životního prostředí.

³⁵ § 53 a 54 KrWG.

³⁶ Tzv. Nachweisensspflicht upravená v § 50 KrWG, § 18 odst. 1 písm. j) ZOdP a § 17 až 19 AWG.

ní považuje NachwV osobu oprávněnou ke sběru a výkupu nebezpečného odpadu a jeho přepravce v podstatě za stejnou osobu a nečiní mezi nimi rozdíl.³⁷ Je ovšem poněkud matoucí, že samo NachwV používá dále oba termíny („Einsammler“ – osoba oprávněná ke sběru a výkupu a „Beförderer“ – přepravce) příležitostně opět samostatně. Z výkladové pomůcky Spolkové/zemské pracovní skupiny pro odpady³⁸ pak vyplývá, že osoba oprávněná ke sběru a výkupu odpadu nemůže pověřit jinou osobu provedením samotného sběru odpadu u jeho původce.³⁹ Na druhou stranu, už jí pak nic nebrání, aby dále předala odpad přepravci⁴⁰, kterým ovšem může být i jiná osoba oprávněná ke sběru a výkupu odpadu. Navíc přepravce nebezpečného odpadu musí mít v podstatě stejné povolení dle § 54 KrWG jako osoba oprávněná ke sběru a výkupu nebezpečného odpadu.

Z výše uvedeného vyplývá, že i přes poněkud odlišný systém sběru odpadu obecně, může ve výsledku dojít k předání odpadu mezi dvěma osobami, které jsou jinak osobami oprávněnými ke sběru a výkupu odpadu, a to přestože německé právo nezná pojem „mobilní zařízení ke sběru a výkupu odpadu.“ Navíc tím, že povinnosti povolení podléhají i přepravci odpadu, je v tomto směru rozdíl mezi přepravcem a osobou oprávněnou ke sběru a výkupu odpadu smazán. Rovněž lze poznamenat, že omezení delegace sběru odpadu na třetí osobu (např. přímo na přepravce) vyplývá přímo z NachwV⁴¹ a je tedy k němu dán i zákonný základ v KrWG a není tak činěno prostřednictvím nastavení systému evidence či sdělením ministerstva jako v ČR.

Závěr

Na základě výše uvedeného se tak autor domnívá, že nastavení systému, které neumožňuje ohlášení předání/převzetí nebezpečného odpadu mezi dvěma mobilními zařízeními, nemá zákonný základ, a to s ohledem na následující důvody:

- pojem předání nebo převzetí odpadu není ZOdp ani Směrnici nijak blíže definován a s ohledem na soukromoprávní základ převodu vlastnictví odpadu, včetně odpadu nebezpečného, zde není zákonné omezení, které by odůvodňovalo povinnost fyzické přejímky odpadu při převodu vlastnictví odpadu. Tedy převzetí odpadu (ať už s převodem vlastnictví nebo bez něho) by mělo být dovoleno

³⁷ § 1 odst. 1 bod 2 NachwV.

³⁸ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 27. 30. 9. 2009, dostupné na <https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Mitteilungen.html>

³⁹ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 27. 30. 9. 2009, str. 54, dostupné na <https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Mitteilungen.html>

⁴⁰ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 27. 30. 9. 2009, str. 55, dostupné na <https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Mitteilungen.html>

⁴¹ § 9 odst. 6 NachwV

i pro mobilní zařízení určené ke sběru nebo výkupu odpadu, a to ať už se jedná o převzetí s fyzickou přejímkou či bez ní;

- nastavení systému SEPNO je v rozporu s principem vázanosti státní moci zákony a jejího uplatňování v jejich rámci, čímž dochází k omezení autonomie vůle jednotlivce v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy, když systém a priori omezuje ohlášení převzetí odpadu (a splnění ohlašovací povinnosti uložené ZOdp) z jednoho mobilního zařízení do druhého, aniž by zde byl pro to zákonný základ;
- z právních předpisů sousedních států – Rakouska a Německa, které vycházejí z totožné definice sběru odpadu, vyplývá, že k předání odpadu v rámci jeho přepravy může docházet k jeho předání/převzetí a že sběrem odpadu není myšlena pouze jeho přeprava jedním mobilním zařízením do zařízení pro využití nebo odstranění odpadu.

Lze tedy shrnout, že pokud zákonodárce, resp. MŽP mělo výhrady k prováděné praxi týkající se předávání nebezpečného odpadu z jednoho mobilního zařízení na jiné mobilní zařízení, mělo se spíše zasadit o změnu ZOdp a nikoliv pouze omezit funkce systému SEPNO.

I v případě nového zákona ovšem zůstává otázkou, nakolik je nová úprava v rámci zákona nutná, zejména s ohledem na deklarovaný důvod – větší kontrolu pohybu odpadu. Tu by přitom bylo jednodušší v případě nebezpečného odpadu zajistit právě v již existujícím systému SEPNO, a to pouze jednoduchou změnou zadávaných informací. Zejména by bylo vhodné znovu posoudit nutnost zákazu předávání odpadu z mobilního zařízení pro sběr odpadu do jakéhokoliv jiného mobilního zařízení, tedy i do mobilního zařízení, které slouží k úpravě odpadů či konečnému využití odpadu. V případě uplatnění takového zákazu by se totiž tato zařízení musela stát zároveň zařízeními pro sběr a výkup, či by muselo docházet k přepravě odpadu určeného k další úpravě do stacionárního zařízení. Stacionární zařízení se přitom často nachází v mnohem větší vzdálenosti od původce odpadu, než by bylo mobilní zařízení. V takovém případě by takový postup přitom byl v rozporu se zásadou blízkosti.

Mgr. Adam Novák

je interní doktorand katedry práva životního prostředí PFUK

Prameny:***Právní předpisy:***

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

Zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí

Směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 o odpadech a zrušení některých směrnic

Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

Rakouský odpadový zákon: Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft – Abfallwirtschaftsgesetz 2002

Rakouské nařízení k mobilním zařízením: Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über mobile Anlagen zur Behandlung von Abfällen

Rakouské nařízení k evidenci odpadů: Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Nachweispflicht über Abfälle – Abfallnachweisverordnung 2012

Německý zákon o oběhovém hospodářství: Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen

Německé nařízení k evidenci odpadů: Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen

Literatura

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 27 ze dne 30. 9. 2009, dostupné na <https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Mitteilungen.html>

Berl F, Forster A. – *Schriftenreihe, Recht & Finanzen fuer Gemeinden: Abfallwirtschaftsrecht*, 05/2016, dostupné na https://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/RFG_5-2016-Abfallwirtschaftsrecht.pdf

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit - *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) - Erläuterungen*, prosinec 2012, dostupné na https://www.abfallratgeber.bayern.de/vorschriften/deutschland/doc/krwg_erlaeuterung.pdf

Další prameny

Návrh nového zákona o odpadech ve znění Usnesení vlády č. 856 ze dne 9. 12. 2019

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. II. ÚS 1470/12

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11

Sdělení sekretariátu rozkladové komise o některých správních rozhodnutích ministra životního prostředí č. 7/2006 publikované ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, Ročník XVI, částka 10/2006, str. 52-53, dostupné na https://www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp

Sdělení odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k možnosti předávání odpadů mezi mobilními zařízeními ke sběru odpadů podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění ze dne 12. 12. 2017 dostupné na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predavani_odpadu_mobilni_zarizeni/\\$FILE/OODP-Sdeleni_MZP_mobilni_zarizeni_ke_sberu-20171212.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predavani_odpadu_mobilni_zarizeni/$FILE/OODP-Sdeleni_MZP_mobilni_zarizeni_ke_sberu-20171212.pdf)

Sdělení – reakce odboru odpadů Ministerstva životního prostředí na stanovisko České asociace odpadového hospodářství ke spuštění SEPNO a formě zasílání naskenovaných ohlašovacích listů přepravy nebezpečných odpadů do datových schránek ISPOP a MŽP ze dne 2. 5. 2018, dostupné na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spusteni_sepno_stanovisko/\\$FILE/OODP-Sdeleni_SEPNO_DS-20180502.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spusteni_sepno_stanovisko/$FILE/OODP-Sdeleni_SEPNO_DS-20180502.pdf)

Článek ČAOH: Subdodávky odpadů a definice předání odpadů – právní posouzení ze dne 16. 1. 2018, dostupné na <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/caoh-subdodavky-odpadu-a-definice-predani-odpadu-pravni-posouzeni.html>

Článek ČAOH: SEPNO a předávání odpadů mezi mobilními zařízeními ze dne 1. 5. 2018, dostupné na <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/sepno-a-predavani-odpadu-mezi-mobilnimi-zarizenimi.html>

Rozhodnutí MŽP ze dne 5. 4. 2013, č.j. 111/520/13

Rozhodnutí MŽP ze dne 18. 7. 2014, č.j. 2687/500/13

Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o odpadech z roku 2019, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN-BB3C7RKS&tab=detail

Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o odpadech z roku 2016, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN-BB3C7RKS&tab=detail

col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN-BB3C7RKS&tab=detail

Připomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR ze dne 7.5.2019, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBB3C7RKS&tab=remarks

Připomínky Hospodářské komory ČR ze dne 3.5.2019, dostupné na https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBB3C7RKS&tab=remarks

Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2011 Sb.

Internetové zdroje

www.mzp.cz

www.caoh.cz

www.abfallratgeber.bayern.de

www.laga-online.de

www.umweltbundesamt.de

www.gemeindebund.at

<https://eur-lex.europa.eu/>

ABSTRACT

This article deals with the definition of takeover of waste according to the Czech Act No. 185/2001 Coll. on waste (hereinafter referred as “**Act on waste**”) and whether this term includes only physical takeover or if it includes also the change of ownership without physical takeover.

Further the author deals with the authority of Czech Ministry of Environment to set up the system for evidence of waste transport, which factually restrict the possibility to hand over the waste from one approved mobile waste facility to another approved mobile waste facility without any empowerment from Act on waste. The authority of Ministry of Environment to set up the system is considered by the author on the grounds of current decision making of the Czech Constitutional Court and on the grounds of comparison with the legislation of Germany and Austria, which as member states of European Union have to base their legislation on the same Directive (and same text) as Czech Ministry. At the end of the article, there is also a short overview of the new proposed legislation in the field of waste management regarding this field.

Klíčová slova

SEPNO; mobilní zařízení; odpadové hospodářství; předávání odpadu

Key words

SEPNO, mobile waste facility; waste management; hand over of waste



ZVEŘEJNĚNÍ ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU (SPRÁVNÍ TREST A PRÁVO NA INFORMACE O PŘESTUPKU)

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Úvod

Trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku je správním trestem, který s sebou nese významný difamační efekt. Vedle toho naplňuje funkce správního trestání, tj. funkce preventivní, popř. výchovné a represivní. Otázkou je, ve kterých konkrétních oblastech má ukládání tohoto správního trestu smysl, a zda by touto oblastí měly být i přestupky na úseku ochrany životního prostředí.

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřestZ“) uložit pouze právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě, a to pouze stanoví-li tak zákon. Pokud by tedy měl být uložen trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku na úseku environmentálních přestupků, musel by tento trest být výslovně uveden v zákoně pro ten který úsek správního trestání. Pokud však jde o stávající právní úpravu, na úseku ochrany životního prostředí se využívají přednostně správní tresty ve formě pokut. Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku je prozatím typicky využíván v jiných oblastech právní úpravy (viz dále).

Vedle uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku je třeba odlišit případy, kdy je rozhodnutí o přestupku, resp. informace o něm, zpřístupněno, resp. zveřejněno podle jiného zákona, tedy nikoliv jako správní trest. I takové zveřejnění však může přinést difamační účinek ve vztahu k pachateli přestupku.

Zveřejnění informací o přestupku je dále zkoumáno v rámci naplňování práva na svobodný přístup k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dále jen „InfoZ“), resp. práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, jde-li o případy environmentálních přestupků (zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, dále jen „InfoŽPZ“).

1. Funkce správního trestání a správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku

Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy. Prostřednictvím správního trestání je usilováno o její bezproblémový výkon. „*Správní trestání slouží veřejné správě k tomu, aby mohla vykonávat správu veřejných záležitostí, potažmo aby tento výkon nebyl narušen či ohrožen. Má tedy zřetelnou ochrannou funkci. Nelze však pomíjet, že správní trestání je samo o sobě výkonem veřejné správy a jejím projevem. Zde již nejde o pomocný nástroj k dosažení určitého cíle, nýbrž správ-*

*ní trestání je cílem samo o sobě. Veřejná správa svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských vztahů.*¹

Rozdílně od trestního práva, jehož úlohou je ochrana sociálně etických hodnot, úlohou správního práva je spíše dodržování „technických“ správních příkazů a zákazů.²

Podle platné právní úpravy (§ 35 PřestZ) lze za přestupek uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Druhy správních trestů jsou v citovaném ustanovení vymezeny taxativně, nelze se tedy od tohoto výčtu odchýlit. Správní tresty lze kombinovat, čímž je umožněno plnit současně jak funkci represivní spočívající v postihu pachatele, tak funkci preventivní spočívající např. ve znemožnění výkonu nebezpečných činností.³

Pokud jde o správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku, jeho zavedení představuje paralelu k obdobné úpravě na úseku trestní odpovědnosti právnických osob. Na tomto úseku je uložení trestu uveřejnění rozsudku vázáno na případy, „*je-li třeba veřejnost seznámit s odsuzujícím rozsudkem, zejména vzhledem k povaze a závažnosti trestného činu, anebo vyžaduje-li to zájem na ochraně bezpečnosti lidí nebo majetku, popřípadě společnosti*“.⁴

V případě správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku jde o správní trest, jehož uložení může nepochybně mít citelný dopad do soukromé sféry pachatele, do jeho pověsti a obchodních vztahů. Důvodová zpráva k PřestZ⁵ uvádí, že: „*Jedním z účelů tohoto správního trestu je nutnost informovat veřejnost o nekalých obchodních praktikách právnických nebo podnikajících fyzických osob, které tedy z povahy věci často (v důsledku svého závažného chování typicky v obchodním styku) ani dobré pověsti požívat nemohou. Uvedený správní trest byl nově zvolen*

¹ BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s.

² LUKÁŠOVÁ, M., Trestání jako výsada trestního práva?, Trestněprávní revue 5/2019, s. 97; ve spojení s Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12.

³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. Online. Ve spojení s nálezem Ústavního soudu, Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011.

⁴ Viz ustanovení § 23 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim; v citovaném ustanovení se stanoví, že „*Soud může uložit trest uveřejnění rozsudku, je-li třeba veřejnost seznámit s odsuzujícím rozsudkem, zejména vzhledem k povaze a závažnosti trestného činu, anebo vyžaduje-li to zájem na ochraně bezpečnosti lidí nebo majetku, popřípadě společnosti. Přitom soud určí druh veřejného sdělovacího prostředku, ve kterém má být rozsudek uveřejněn, rozsah jeho uveřejnění a lhůtu určenou právnické osobě k uveřejnění rozsudku.*“

⁵ Blíže viz www.psp.cz, sněmovní tisk č. 555, volební období 2013-2017.

právě pro difamační účinek, který jej provází.“ Podobně též P. Mates: „smyslem tohoto správního trestu je informovat veřejnost o závadných praktikách pachatelů deliktu, a tím je nepochybně i difamovat“.⁶

Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je spojeno se zásahem do pověsti právnické osoby, která je jinak chráněna jako určité osobní právo podle § 135 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník. „*Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku tak souvisí s pověstí právnické osoby, která obecně požívá ochrany podle § 135 odst. 2 ObčZ, podle kterého se právnická osoba může domáhat, aby bylo upuštěno od neo-právněného zásahu nebo aby byl odstraněn jeho následek proti tomu, kdo bez zákonného důvodu zasahuje do její pověsti nebo soukromí, ledaže se jedná o účely vědecké či umělecké nebo o tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství; ani takový zásah však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy právnické osoby.*“⁷

Podmínky uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku upravuje ustanovení § 50 PřestZ. Tento trest lze uložit pouze právnické osobě a podnikající fyzické osobě. Pojednáváný správní trest tedy nedopadá na „běžné“ fyzické osoby, a to, podle důvodové zprávy, s ohledem na nepřiměřenou přísnost tohoto trestu.⁸

Pojednáváný správní trest lze uložit pouze tehdy, jestliže tak stanoví zákon (roz. jiný než PřestZ).⁹

Podle ustanovení § 50 odst. 1 PřestZ „*Při ukládání tohoto správního trestu dbá správní orgán na to, aby zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku.*“ Povaha a závažnost přestupku bude dále poměřována obecnými kritérii podle § 38 PřestZ. Ve věci „přiměřenosti zásahu do soukromí“ je však zvažována otázka, do jaké míry lze u právnické osoby hovořit o soukromí.¹⁰

Důvodová zpráva v této věci poukazuje pouze na to, že dobrá pověst je pro právnickou osobu značnou hodnotou, využití posuzovaného správního trestu je tedy třeba zvážit v každém individuálním případě. Ve vazbě na ochranu pověsti právnické

⁶ MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 12/2016, s. 30.

⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. Online.

⁸ Též JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. Online.

⁹ Příkladem je např. zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů (§ 45a) nebo zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, (§ 51a).

¹⁰ Mates uvádí, že „*Hovoří-li se tu o soukromí, přichází tak v úvahu pouze ohledně osob fyzických, protože jen jim toto právo zakotvené v čl. 10 Listiny základních práv a svobod svědčí*“; MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 12/2016, s. 30.

ké osoby je třeba dodat, že pokud by bylo rozhodnutí o uložení zveřejnění rozhodnutí o přestupku vydáno v souladu se zákonem, nešlo by o neoprávněný zásah.

Pokud jde o podmínky zveřejnění, rozhodnutí lze zveřejnit až po nabytí právní moci, a publikuje se pouze výroková část rozhodnutí. Zveřejnění se provede na úřední desce správního orgánu, který vydal rozhodnutí v první instanci, a dále též ve sdělovacím prostředku. Pokud jde o náklady na zveřejnění, vyvěšení na úřední desce provede na vlastní náklady správní orgán, který rozhodnutí vydal v prvním stupni, a to nejméně po dobu 15 dnů a nejdéle po dobu 2 měsíců (§ 50 odst. 4 PřestZ). Pachatel pak hradí náklady zveřejnění rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku, který určí správní orgán 50 odst. 5 PřestZ. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku nesmí obsahovat údaje umožňující identifikaci jiné osoby než pachatele.

Podstatné je, že pokud by měl být uložen trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku na některém úseku veřejné správy včetně oblasti environmentálních správních deliktů, musel by tento trest být výslovně uveden v zákoně v daném úseku správního trestání.

2. Informace o přestupku

2.1 Svobodný přístup k informacím

Vedle uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku je třeba odlišit případy, kdy je rozhodnutí o přestupku zveřejněno podle jiného zákona, tedy nikoliv jako správní trest. Takové zveřejnění ukládá InfoZ, a to ve spojení se zpřístupněním informace na žádost. Povinnost poskytování informací podle InfoZ je vázána k informacím vztahujícím se k působnosti povinných subjektů, jimiž jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, tj. též k informacím o přestupcích.¹¹

Pokud jde o zveřejnění rozhodnutí, resp. informací o přestupku, je třeba poukázat na povinnost v ustanovení § 5 odst. 3 InfoZ. Podle něj platí, že informace zpřístupněná na žádost musí být do 15 dnů od jejího poskytnutí povinným subjektem zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup (případně musí být zveřejněna doprovodná informace vyjadřující její obsah).

Jestliže je tedy žadateli zpřístupněno rozhodnutí o přestupku, je toto předmětem povinného zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹²

¹¹ Podle § 2 InfoZ jsou povinné subjekty povinny poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, a to na základě žádosti nebo zveřejněním (§ 4 odst. 1 InfoZ).

¹² V této věci je třeba poukázat na možnost získat kopii rozhodnutí o přestupku. Otázkou poskytnutí informací podle InfoZ ve vztahu k podkladům ze správního spisu se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 3. 2006, č. j. 8 As 34/2005-76, kde mimo jiné konstatoval, že „Zákon

InfoZ pak stanoví limity zpřístupňování informací vyplývající z požadavku na ochranu jiných hodnot, jako je např. ochrana osobních údajů.¹³

2.2 Právo na informace o životním prostředí

S ohledem na speciální právní úpravu jsou informace o přestupcích na úseku ochrany životního prostředí o životním prostředí zahrnuty v rámci právní úpravy InfoŽPZ.

Základní východiska právní úpravy InfoZ jsou však totožná i pro právní úpravu na úseku informací o životním prostředí podle InfoŽPZ.¹⁴ Pro obě oblasti je možné přiměřeně vycházet z použitelné judikatury.¹⁵

Podle InfoŽPZ se zpřístupňováním informací rozumí jejich poskytování jakoukoliv technicky proveditelnou formou jednotlivým právnickým nebo fyzickým osobám, jež o ně požádaly, přímé nahlížení do písemností nebo jiných souborů informací, pořizování výpisů, opisů nebo kopií žadatelem v sídle nebo v jiných prostorách povinných subjektů a informování o způsobech a metodách získání jednotlivých informací [§ 2 písm. c) InfoŽPZ].

InfoŽPZ dále stanoví případy, kdy je povinný subjekt povinen zpřístupnění informací odmítnout. Jedná se případy, kdy to vylučují předpisy o ochraně utajovaných informací, o ochraně osobních nebo individuálních údajů a o ochraně osobnosti, o ochraně duševního vlastnictví, o ochraně obchodního tajemství (viz

o svobodném přístupu k informacím tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby určité otázky byly pro vymezený okruh právních vztahů a subjektů řešeny v jiných právních předpisech.“ Dále pak uvedl, že je třeba odlišit komplexní přístup do spisu ve smyslu nahlížení do spisu podle správního řádu, který svědčí jen vybraným osobám, od žádosti o sdělení informací podle InfoZ. Podle InfoZ zákona a za podmínek v něm stanovených má žadatel právo na poskytnutí kopie rozhodnutí o přestupku. V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 13/2007-75 ze dne 28. 3. 2008 bylo řečeno, že skutečnost, že určitý subjekt není považován za osobu, jež by byla oprávněna k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu, vůbec neznamená, že by byla vyloučena možnost požádat o poskytnutí informací (včetně poskytnutí kopií příslušných listin ve spise se nacházejících) podle InfoZ. Obě úpravy vedle sebe ob stojí, neboť upravují odlišné situace, a to pro odlišný okruh oprávněných osob.

¹³ Podle ustanovení § 8a odst. 1 InfoZ platí: „*Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*“

¹⁴ Současně však podle ustanovení § 2 odst. 3 InfoZ platí, že: „*Zákon nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.*“ Zpřístupňování informací o životním prostředí se tak řídí zvláštním zákonem, InfoŽPZ.

¹⁵ JANČÁŘOVÁ, I. a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 246.

§ 8 odst. 1 InfoZ). Současné však platí, že „porušením práva na ochranu osobnosti¹⁶ není poskytnutí informace o původci činnosti znečišťující nebo jinak ohrožující nebo poškozující životní prostředí obsažené v pravomocném rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo jiném správním deliktu“ [§ 8 odst. 5 ve spojení s § 2 písm. a) InfoŽPZ].

Mimoto podle InfoŽPZ [§ 2 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 1, 2 a 9 InfoŽPZ] nelze odmítnout zpřístupnění informace s odkazem na důvody ochrany osobních a individuálních údajů a osobnosti, resp. obchodního tajemství, jde-li o žádost o poskytnutí informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí.

S ohledem na výše uvedené je tedy přístup k informacím o environmentálních přestupcích zajištěn přes uplatnění individuální žádosti o informace podle InfoŽPZ.

V rámci aktivního zpřístupňování informací, tj. v rámci poskytování informací neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost¹⁷ platí, že povinné subjekty zpracovávají informace vztahující se k jejich působnosti a vytvářejí nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací; vedou elektronické databáze, aktivně zpřístupňují informace zejména způsobem umožňujícím dálkový přístup a dále prostřednictvím vlastní ediční a publikační činnosti (§ 10a InfoŽPZ). Tímto způsobem se „zejména“ zpřístupňují mimo jiné souhrny údajů o sledování činností, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek [§ 10a odst. 5 písm. c) InfoŽPZ]. V demonstračním výčtu aktivního zpřístupňování dle InfoŽPZ nejsou výslovně uvedeny informace o přestupcích. V rámci aktivního zpřístupňování je třeba zvažovat též ochranu jiných chráněných zájmů, jako zejména osobních údajů u fyzických osob,¹⁸ popř. širší ochranu osobnostních práv. I když nedojde ke zveřejnění výro-

¹⁶ Ochrana osobnosti se ve smyslu ochrany všeobecných osobnostních práv se týká nejen fyzické osoby (§ 81 a násl. občanského zákoníku), ale dopadá v určité podobě též na osoby právnické (ochrana názvu, pověsti a soukromí právnické osoby, § 135 občanského zákoníku), viz např. LAVICKÝ, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. on-line.

¹⁷ Viz § 2 písm. d) InfoŽPZ; K rozlišení pasivního a aktivního zpřístupňování informací viz též Jančářová, Ilona a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 253 a násl.

¹⁸ Ochranou osobních údajů se zabývá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „Nařízení GDPR“). Článek 5 Nařízení GDPR stanoví zásady zpracování osobních údajů, v nichž je kromě jiného konstatováno, že osobní údaje musí být ve vztahu k subjektu údajů zpracovávány korektně a zákonným a transparentním způsobem a musí být shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný. Podle čl. 6 odst. 1 písm. e) Nařízení GDPR lze údaje dále zpracovávat, pokud je to nezbytné pro splnění úkolu prováděného

kové části rozhodnutí o přestupku (jako by tomu bylo v případě správního trestu) uvedení údajů o pachateli a přestupku může mít obdobný difamační účinek jako uložení správního trestu.

2.3 Mediální prezentace

Na tomto místě lze připomenout též kauzu, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud.¹⁹ Jednalo se o zpochybnění transparentnosti výběrového řízení na úseku veřejných zakázek a řešení přestupku. Nejvyšší správní soud se však zabýval též mediální stránkou věci. Konstatoval, že: „*Nutno navíc zdůraznit, že mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti má být ze strany správních orgánů obvyklým standardem. Média vyjádření předsedy žalovaného k jednotlivým případům očekávají. Správní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započítáním správního řízení nebo před jeho formálním ukončením (...), přispívá k realizaci ústavního postulátu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).*“

Závěry o mediální prezentaci působení správních orgánů je možné zvažovat též ve vztahu k platné a účinné právní úpravě.

2.4 Informace o přestupcích

Mimo výše uvedené je možné poukázat na další veřejně přístupné zdroje informací o přestupcích, které však neobsahují podrobnosti výrokové části rozhodnutí o přestupku jako v případě uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí. Podle ustanovení § 110 PřestZ ústřední správní úřady, do jejichž působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek, zpracovávají každoroční přehled přestupků, který zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to nejpozději do konce čtvrtého kalendářního měsíce roku následujícího po roce, pro jehož období se přehled zpracovává. Přehled obsahuje údaje o počtu podnětů k zahájení řízení o přestupku, počtu odložených věcí, pravomocných rozhodnutí, odvolání, též o počtu a druzích správních trestů včetně jejich průměrné výměry apod. Jedná se tedy spíše o statistické údaje.

Dále např. podle InfoZ povinné subjekty které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvlášt-

ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce. Jiné využití osobních údajů by v zásadě bylo vázáno na souhlas subjektů údajů. PřestZ tedy umožňuje zpracování osobních údajů účastníků řízení o přestupku v zásadě jen za účelem vedení tohoto řízení, ale neumožňuje zpracování osobních údajů k jinému účelu, ledaže zákon stanoví jinak.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1 Afs 45/2010-159 ze dne 15. 9. 2010.

ního zákona každému přístupné, jsou povinny zveřejňovat tyto informace v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup (§ 5 odst. 5 InfoZ).

3. Závěr

Na úseku přestupků, resp. správního trestání je možné obecně zvažovat využití správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku, tedy zveřejnění výrokové části rozhodnutí. Tento správní trest lze ukládat pouze právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám za podmínky, že jeho uložení upravuje zákon. Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku je vhodný pro situace, kdy je žádoucí, aby veřejnost o přestupku a pachateli věděla (nekalé obchodní praktiky apod.). S ohledem na jeho difamační účinek, je nutné zvažovat přiměřenost využití v té které oblasti veřejné správy, tj. též případně na úseku ochrany životního prostředí. S ohledem na povahu environmentálních deliktů není uvedený správní trest pro tuto oblast relevantní.

Pokud jde o jiné možnosti zveřejňování informací o přestupcích, kdy však není cílem tohoto zveřejnění potrestání pachatele přestupku, pak je třeba poukázat zejména na informační zákony. Podle InfoZ budou povinně zveřejněny informace poskytnuté povinnými subjekty na žádost, a to též informace o přestupku. Limitem tohoto zveřejnění je však poměrování s ochranou jiných hodnot (osobní údaje apod.).

Na úseku environmentálních přestupků je možné vedle poskytnutí informace o přestupku na žádost zvažovat zveřejnění informací o přestupku v rámci aktivního zpřístupňování informací o životním prostředí. Zpřístupňování informací o pachateli přestupku na úseku ochrany životního prostředí není výslovně uvedeno v demonstračním výčtu v § 10a InfoŽPZ. Přestože jde o výčet demonstrační, tj. rozsah poskytovaných informací lze dále rozšiřovat, v případě aktivního zpřístupňování informací o přestupcích je třeba zvažovat přiměřenost tohoto postupu ve vztahu k dopadům do právní sféry pachatele přestupku, a to zejména s ohledem na jiné zákonem chráněné hodnoty (u fyzických osob zejména ochranu osobních údajů).

Dále je třeba vzít v úvahu výše naznačené judikaturní závěry o mediální prezentaci působení správních orgánů, které mohou přispět k vyšší informovanosti, jakož i transparentnosti o konkrétních rozhodnutích na úseku přestupků. S ohledem na uvedené závěry lze hodnotit též ustálenou praxi České inspekce životního prostředí. Ta pravidelně na svých webových stránkách informuje o přestupcích právnických osob spáchaných na úseku ochrany životního prostředí.

Bibliografie:

- BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha : C. H. Beck, 2013, 220 s. (Online)
- JANČÁŘOVÁ, ILONA A KOL. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 531, ISBN 978-80-210-8366-0.
- JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S. Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí. I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 255 s. ISBN 978-807400-697-5.
- JEMELKA L., VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. (Online).
- LAVICKÝ, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. (Online).
- LUKÁŠOVÁ, M., Trestání jako výsada trestního práva?, Trestněprávní revue 5/2019, s. 97. (Online).
- MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 12/2016. S. 25-30. ISSN 1805-8280. (Online).
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, Pl. ÚS 14/09. Pl. ÚS 14/09.
- Rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 28. 3. 2008 3 As 13/2007-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 1 Afs 45/2010-159.
- www.psp.cz

Autorka je vědeckou pracovnicí Ústavu státu a práva AV ČR

Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122

Kontakt – e-mail: tereza.snopkova@ilaw.cas.cz

Abstrakt:

Příspěvek se zabývá možností uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku a jeho možným uplatněním na úseku ochrany životního prostředí. Dále jsou reflektovány jiné způsoby právní úpravou aprobovaného zpřístupňování informací o přestupcích, a to se zvláštním ohledem na přestupky na úseku ochrany životního prostředí.

Klíčová slova:

přestupek, ochrana životního prostředí, právo na informace

Abstract:

The contribution is based on the reflection of the possibilities of using the preventive effect of the publication of the decisions as the special administrative punishment in the field of administrative offences. The usefulness of this punishment in the area of environmental offences is examined. The paper also deals with the other approved disclosure of information on offenses with special regard to environmental offences.

Key words:

offense, environmental protection, right to information



K NOVELE TRESTNÍHO ZÁKONÍKU ZPŘÍSNŮJÍCÍ TRESTY ZA TÝRÁNÍ ZVÍŘAT

Mgr. Gabriela Kubíková

Nelze přehlédnout, že se z ochrany zvířat stává stále diskutovanější téma a společnost se přiklání ke zpřísňování podmínek chovu a držení zvířat a volá po přísnějších sankcích pro ty, kteří se dopouštějí protiprávního jednání na zvířatech. Tento trend je nyní reflektován v řadě legislativních změn, které v oblasti právní ochrany zvířat probíhají či již proběhly. Tou nejvýznamnější změnou posledních měsíců je novelizace zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), která zasáhla do trestněprávní ochrany zvířat v hlavě VIII. zvláštní části tohoto zákona.

Zákon č. 114/2020 Sb. (dále jen „novela“) s účinností od 1. 6. 2020 zpřísňuje tresty za trestný čin týrání zvířat podle ustanovení § 302 trestního zákoníku, zavádí novou skutkovou podstatu chovu zvířat v nevhodných podmínkách v ustanovení § 302a a zavádí nový trest zákazu držení a chovu zvířat.¹ Poslanecký návrh novely byl dolní komoře Parlamentu předložen v červnu 2018; návrhu předcházela mimo jiné medializovaný případ týrání štěněte Marleyho a následná petice za zpřísnění trestů za týrání zvířat, kterou na internetu podepsalo téměř 13 000 lidí. Návrh novely trestního zákoníku byl sice na konci roku 2019 Poslaneckou sněmovnou v třetím čtení schválen, ale v dost okleštěné verzi; dolní komora Parlamentu schválila pouze zavedení nového trestu.² Pouhých šest hlasů chybělo k tomu, aby bylo přijato navrhované zvýšení trestních sazeb za týrání zvířat.³ Na konci ledna 2020 však Senát vrátil návrh zpět Poslanecké sněmovně k novému posouzení, načež Poslanecká sněmovna na konci února 2020 schválila návrh v senátním znění.⁴ Tento příspěvek stručně shrnuje změny přinesené výše zmíněnou novelou.

Trestněprávní ochrana zvířat

Ochrana zvířat v českém trestním právu je soustředěna do hlavy VIII. zvláštní části trestního zákoníku, tedy pod trestné činy proti životnímu prostředí. V praxi

¹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Sněmovní tisk 214/0 ze dne 22. 6. 2018.

² Usnesení PS č. 861 k návrhu poslanců Markéty Pekarové Adamové (...) a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /sněmovní tisk 214/ - třetí čtení (18. prosince 2019).
Schválený text ke stažení zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=214&ct1=0&v=PZ&pn=6&pt=1>.

³ Výsledky hlasování dostupné zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=71932>.

⁴ Usnesení Senátu z 15. schůze, konané dne 30. ledna 2020 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /senátní tisk č. 181/.

jsou to právě trestné činy, jejichž předmětem je zvíře, které jsou v rámci této hlavy páchany nejčastěji; za léta 2018 a 2019 bylo vedeno 69 trestních stíhání pro spáchání trestného činu týrání zvířat podle § 302, 32 trestních stíhání pro pytláctví podle § 304 a 20 trestních stíhání pro trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami podle § 299 a 12 trestních stíhání pro trestný čin zanedbání péče o zvíře podle § 303.⁵

Z hlediska ochrany zvířete jakožto jednotlivce (a ne tedy z hlediska ochrany druhové rozmanitosti) jsou nejvýznamnější právě trestné činy v § 302 a § 303, jejichž objektem je zájem na ochraně života a zdraví zvířete. Trestný čin týrání zvířat se v českém právu vyskytuje už téměř třicet let; byl tehdy ještě československému trestnímu právu představen v roce 1992, kdy zákon č. 557/1991 Sb. novelizoval starý trestní zákoník č. 140/1961 Sb. Zařazen byl jako § 203 pod hlavu pátou, tedy trestné činy hrubě narušující občanské soužití. V té době trestal pouze recidivu, utýrání zvířete a týrání na místě veřejně přístupném. Naopak trestný čin zanedbání péče o zvíře byl přijat až s účinností současného trestního zákoníku, který zároveň upravil znění skutkové podstaty týrání zvířat.

Trest zákazu chovu a držení zvířat

První změna, kterou novela přináší, se týká obecné části trestního zákoníku, konkrétně § 52, který obsahuje taxativní výčet trestů, které lze v trestním řízení uložit. Ten bude od účinnosti novely rozšířen o nový trest, a to zákaz chovu a držení zvířat. Specifika tohoto trestu jsou stanovena v § 74a; jak název napovídá, podstatou je zákaz zvířata držet, chovat a pečovat o ně. Uložen může být až na 10 let tehdy, pokud se pachatel dopustil trestného činu v souvislosti s držením, chovem a péčí o zvířata a lze jej uložit také jako samostatný trest, avšak pouze tehdy, pokud došlo ke spáchání přečinu, trestní zákoník uložení tohoto trestu pro danou skutkovou podstatu výslovně dovoluje a není-li třeba uložit jiný trest vzhledem povaze a závažnosti trestného činu. Kontrolu nad řádným výkonem tohoto trestu vykonává místně příslušná krajská veterinární správa v rámci namátkových kontrol; v případě porušení zákazu o tom informuje Policii České republiky.

Jak uvádí důvodová zpráva k novele, zavedení tohoto trestu vyplňuje právní mezery ukládání trestů zákazu činnosti podle § 73 a propadnutí věci podle § 70. V případě zákazu činnosti je nedostatkem požadavek souvislosti mezi spácháním trestného činu a zaměstnáním či podnikáním, jehož výkon se tímto trestem zakazuje. Neřeší tak otázku týrání zvířat v zájmových chovech, která nejsou využívána ke generování zisku. Stejně tak je tomu u trestu propadnutí věci, který se týká pou-

⁵ Zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>

ze těch věcí, jež jsou bezprostředním výnosem z trestné činnosti; tím samozřejmě např. pes chovaný jako domácí mazlíček není. Je tedy zřejmé, že zavedení tohoto trestu po vzoru zemí jako Německo či Polsko je vítanou změnou.

V oblasti správněprávní funguje zákaz chovu jakožto jeden ze zvláštních opatření podle zákona č. 249/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání již více než sedm let. Ten má zabránit pachatelům v dalším týrání již týraného zvířete či chovu a týrání jiných zvířat. Uložit jej může obecní úřad obce s rozšířenou působností z důvodů vyjmenovaných zákonem na ochranu zvířat proti týrání, a to vedle pokuty, překračuje-li její výše dolní hranici sazby za daný přestupek.⁶

Týrání zvířat podle § 302

Kromě toho, že novela změnila výši trestních sazeb, došlo také ke změně samotné základní skutkové podstaty. Zatímco ke spáchání trestného činu týrání zvířat bylo podle právní úpravy platné do června 2020 potřeba týrat zvíře alternativně buď zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem,⁷ či surovým nebo trýznivým způsobem na místě veřejně přístupném, podle novely „postačí“ týrání surovým nebo trýznivým způsobem. Původní základní skutková podstata se přesouvá do skutkové podstaty kvalifikované, kdy týrání zvířete na místě veřejně přístupném je postihováno v rámci odstavce 2 a týrání zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem v odstavci 3. Výsledkem by mělo být postihování většího množství případů týrání zvířat v rámci trestního řízení namísto řízení přestupkového.

Co se týče samotného zpříšňování trestů, předkladatelé sice museli trochu ubrat ze svých ambiciózních cílů, když došlo ke snížení původně navrhované horní hranice trestní sazby odnětí svobody za týrání zvířat podle odstavce třetího, jež postihuje týrání většího počtu zvířat, způsobení trvalých následků na zdraví zvířete či jeho smrt, týrání zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem a recidivu, z osmi let na šest, i přes to se však podařilo dostat nejzávažnější formy týrání zvířat do kategorie zločinů. Hlavním argumentem pro takové zvýšení byl fakt, že jelikož současná právní úprava stanoví maximální možnou sazbu odnětí svobody na pět let, je s ohledem na § 55 odst. 2 trestního zákoníku výrazně omezena možnost uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody prvopachatelům. Týrání zvířat je sice v praxi nejfrekventovanějším trestným činem hlavy VIII. zvláštní části trestního zákoníku, počty osob odsouzených k nepodmíněnému trestu odnětí svobody jsou však velmi nízké a soudci se k tomuto trestu uchylují z důvodu četné

⁶ § 27b zákona č. 249/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁷ Jelínek definuje týrání zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem jako „případ, kdy zvíře bylo vystaveno mimořádným fyzickým útrapám a bolesti, které podstatně překračují běžné útrapy týraného zvířete“. JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges), str. 794–795. ISBN 978-80-7502-120-5.

trestné činnosti pachatele a bohaté trestní minulosti spíše než z důvodu ochrany zájmů zvířat. Například v letech 2015 až 2017 bylo ze spáchání trestného činu týrání zvířat obžalováno 89 osob,⁸ osm z toho bylo nepodmíněně odsouzeno, avšak všichni odsouzení byli recidivisty či spáchali tento trestný čin v souběhu s jiným.⁹ Je nutné upozornit, že i přes to, že týrání zvířat nebývá považováno za natolik společensky závažné jednání, řada studií prokázala spojitost mezi týráním zvířat a následnou trestnou činností páchanou na lidech, ať již šlo o formy domácího násilí či trestné činy proti životu a zdraví, proto by efektivní trestání pachatelů týrání zvířat mohlo fungovat také jako prevence trestné činnosti páchané na lidech.¹⁰ Dolní hranice trestní sazby u kvalifikované skutkové podstaty v odstavci třetím nyní dosahuje dvou let, což omezuje možnost rozhodování trestním příkazem bez projednání věci v hlavním líčení podle § 314e zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“). Toto by mělo odrážet závažnost tohoto jednání, kdy je žádoucí, aby byl pachatel vystaven určitému společenskému tlaku spojeným s účastí na hlavním líčení a byl tak konfrontován se svými činy.

Přijetím této novely se Česká republika stala zemí s nejvyšší horní sazbou trestu odnětí svobody v Evropské Unii a možná i na světě. Co se týče našich východních sousedů, podle slovenského trestního zákoníku může soud odsoudit pachatele za týrání zvířat až na pět let.¹¹ Německo a Rakousko, obecně známy jako země s velmi vyspělou legislativou v oblasti ochrany zvířat, mají podstatně nižší horní hranice trestu odnětí svobody za týrání zvířat; německý zákon na ochranu zvířat (*Tierschutzgesetz*) stanovuje v § 17 horní hranici za týrání zvířete (obratlovce) na tři roky, podle § 222 rakouského trestní zákoník (*Strafgesetzbuch*) hrozí tyranům zvířat až dva roky odnětí svobody. Ke zpřísnění trestů za týrání zvířat se před dvěma lety přiklonila i další z našich sousedních zemí, Polsko, kde nyní pachatelé hrozí tři roky ve vězení s tím, že nejhorší formy týrání zvířat mohou být potrestány odnětím svobody až na pět let.¹² Ze zemí, kde se momentálně o zpřísnění trestů

⁸ Viz Zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 29. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

⁹ Anonymizované rozsudky poskytnuty Ministerstvem spravedlnosti na základě žádosti o informace, 2018.

¹⁰ Např. podle studie DeVineyho, E., Dickerta, J. a Lockwooda, R. (1983) v 88 % z 21 rodin, kde se vyskytl případ fyzického týrání dětí, bylo přítomno týrání zvířat, podle autorů tak týrání domácího zvířete může být indikátorem domácího násilí; studie Kellera, S. R. and Felthouse, A. R. (1985) zkoumala souvislosti mezi agresivitou vězňů a týráním zvířat, a podle studie se u sériových vrahů vyskytovalo obrovské procento tyranů zvířat a podle případové studie Wrighta, J. and Hensleyho, C. (2003) se u sériových vrahů vyskytovalo obrovské procento tyranů zvířat.

¹¹ § 378 zákona č. 300/2005 Z. z. trestný zákon.

¹² Viz Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy – Kodeks karny: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000663>.

hovoří, lze jmenovat Spojené království, které je na cestě ke zvýšení maximální délky trestu odnětí svobody za týrání zvířat ze současných 51 týdnů na pět let.¹³

Chov zvířat v nevhodných podmínkách podle § 302a

Tato nová skutková podstata míří na v posledních letech velmi často skloňovaný pojem, a to množárna. Na černém trhu v rámci Evropské unie jsou štěňata třetí nejvýnosnější komoditou po drogách a zbraních¹⁴ a Česká republika si bohužel vysloužila jeden nemilý přídomek, a to ráj množíren.¹⁵ Ačkoliv se ještě před několika lety jednalo o poměrně málo diskutovaný fenomén, dnes se k množírnam obrací pozornost médií, neziskového sektoru i široké veřejnosti. Nejčastěji jsou množírny spojovány se psy a kočkami, je však nutno upozornit, že množení se nevyhýbá ani ostatním zvířatům v zájmových chovech, notoricky třeba zakrslým králíkům. Typickou množírnu bychom mohli charakterizovat jako místo s vysokou koncentrací zvířat, která žijí v nevhodných hygienických podmínkách, není jim poskytnuta dostatečná veterinární péče, jsou opakovaně nuceny k plození mláďat od raného věku a leckdy dochází také k mezigeneračnímu křížení, což pak vede k řadě vad u mláďat, které z množíren pocházejí. Množitelé inserují své mazlíčky nejčastěji na inzertních portálech, kde hledají potenciální kupce pro mláďata, která prodávají bez žádných či s falšovanými průkazy původu. Majitelé jsou po koupi nezřídkou vystaveni emočnímu i finančnímu tlaku z důvodu vrozených zdravotních potíží mláďat, které vedou k nákladné veterinární péči a mohou skončit i smrtí zvířete.

Zákonná definice množírny však do dnešního dne v českém právu absentuje. Napravit by to měla vládní novela zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, která byla Poslanecké sněmovně předložena v červnu 2019. Navrhované ustanovení § 7a množírnu definuje jako „zařízení, včetně bytu, ve kterém jsou chováni a rozmnožováni psi nebo kočky v nevhodných podmínkách, které způsobují jejich utrpení, a ve větším počtu, který jim neumožňuje uspokojovat jejich fyziologické, biologické nebo etologické potřeby“ a chov psů a koček v množírně zakazuje. Důležité je, že definičním znakem množírny není úmysl psy a kočky rozmnožovat či jejich prodejem dosahovat zisku; v opačném případě by se množitelé bezesporu bránili tím, že se zvířata množí nekontrolovatelně sama a že mláďata nejsou určena k prodeji. K pojmu „větší počet [zvířat]“ se již v minulosti vyjádřil Nejvyšší

¹³ Viz Animal Welfare (Sentencing) Bill: <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/animalwelfare-sentencing.html>.

¹⁴ Puppy Smuggling. *Hansard – UK Parliament* [online]. [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-11-01/debates/FFEC5932-B42F-4266-B111-6CAD82DD3A89/PuppySmuggling>.

¹⁵ KELCH, T. G.: *Globalization and Animal Law: Comparative Law, International Law and International Trade, Second Edition*. Kluwer Law International, 2011. ISBN: 9789041158741.

soud ve vztahu ke kvalifikované skutkové podstatě trestného činu týrání zvířat a považuje za něj minimálně sedm zvířat.¹⁶ Chov zvířat v množírně naplňuje podle současné právní úpravy definici týrání zvířat, konkrétně ustanovení § 4 odst. 1 písm. k); po přijetí novely budou „množitelé“ postižitelní také za samotný chov psů a koček v takovýchto zařízeních, čímž naplní definici týrání podle § 4 odst. 1 písm. w), který za týrání zvířat prohlašuje „jiné tímto zákonem zakázané jednání, v jehož důsledku dojde k utrpení zvířete“. Za týrání zvířat může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit pokutu až ve výši 500 000 Kč, propadnutí zvířete či zákaz chovu až na pět let.¹⁷ V době redakční uzávěrky ještě není osud novely znám.

Co se týče samotného ustanovení § 302a, objektivní stránka v základní skutkové podstatě v odstavci prvním je stejně jako u navrhovaného ustanovení v zákoně na ochranu zvířat proti týrání založena na chovu většího počtu zvířat kumulativně s chovem v nevhodných podmínkách, který ohrožuje život zvířat či jim způsobuje značné útrapy. Množení zvířat za účelem obchodu tedy není nutnou podmínkou k naplnění této skutkové podstaty; pachatelé, kteří zvířata množí s cílem jejich prodeje budou trestáni v rámci odstavce druhého. Vzhledem k velikosti černého trhu se štěňaty a kotaty není překvapivé, že se nezřídka jedná o činnost organizovanou. Na organizované skupiny se zaměřují odstavce třetí a čtvrtý (vnitrostátní, respektive mezinárodní skupiny), přičemž horní hranice sazby trestu odnětí svobody začíná na osmi letech, což by umožňovalo zapojení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 trestního řádu a zjednodušilo tak vyšetřování těchto případů. V poslední kvalifikované skutkové podstatě v odstavci čtvrtém se horní hranice vyšplhala dokonce až na deset let; tolik bude hrozit pachateli, který spáchá tento zvlášť závažný zločin v úmyslu získat pro sebe či jiného prospěch velkého rozsahu (tedy alespoň 5 000 000 Kč), způsobí-li většímu počtu zvířat trvalé následky či smrt anebo, jak již bylo zmíněno, spáchá tento trestný čin ve spojení s mezinárodně působící organizovanou skupinou.

V Poslanecké sněmovně také vyvstala otázka užití této skutkové podstaty na chovy zvířat ve velkochovech, což byl s velkou pravděpodobností také jeden z důvodů, proč byla původně zamítnuta a podporu získala až poté, co ji Sněmovně navrátil Senát. Domnívám se, že chov hospodářských zvířat v nevhodných podmínkách v zařízeních průmyslové výroby v rámci této skutkové podstaty v praxi postihován nebude a na případy, kdy jsou zvířata v těchto zařízeních chována v podmínkách nevyhovujících standardům stanoveným zvláštními právními

¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 6. 2011, sp.zn./č.j.: 8Tdo 657/2011.

¹⁷ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 514/0 ze dne 17. 6. 2019.

předpisy, se bude nadále vztahovat ustanovení § 303 tedy zanedbání péče o zvíře. Ačkoliv objektivní stránka trestného činu v § 302a by bezesporu užítí umožňovala, problém vidím ve stránce subjektivní, tedy nutnosti prokázat úmyslné zavinění. Koneckonců samotný trestný čin v § 303 byl zaveden právě z důvodu, že k utýrání zvířat často dochází nedbalostním jednáním, a to zejména co se hospodářských zvířat týče, a do té doby osamocený trestný čin týrání zvířat byl proto nepoužitelný.¹⁸ Pro úplnost však upozorňuji, že k trestnímu stíhání těchto trestných činů, kde je předmětem hospodářské zvíře, dochází v minimu případů (např. v roce 2018 to bylo pouze osm).¹⁹ Nelze předpokládat, že nová skutková podstata do toho stavu nějak významně zasáhne; disproporce mezi vysokým počtem hospodářských zvířat chovaných v České republice a nízkým počtem trestních řízení vedených pro trestné činy páchané na těchto zvířatech je důkazem, že ke zintenzivnění potírání kriminality na zvířatech určených k produkci živočišných výrobků by bylo potřeba širší celospolečenské změny.

Shrnutí

Novela trestního zákoníku, jež nabyla účinnosti v červnu, dozajista představuje významnou změnu v právní ochraně zvířat v České republice. Oproti stavu před novelou výrazně navyšuje trestní sazby za týrání zvířat, a to takovým způsobem, že nejhorší případy týrání zvířat přecházejí z kategorie přečinů do kategorie zločinů. Zároveň dochází také ke změně základní skutkové podstaty tohoto trestného činu, kdy ve znění novely „postačí“ ke vzniku trestněprávní odpovědnosti týrání zvířete surovým nebo trýznivým způsobem. Přijetí nové skutkové podstaty chovu zvířat v nevhodných podmínkách je reakcí na stále se stupňující činnost tzv. množíren a měla by posloužit k legislativnímu boji s tímto novodobým společenským problémem. Třetici změn uzavírá zavedení nového trestu zákazu chovu a držení zvířat, který v českém trestním právu do dnešního dne chyběl jakožto prostředek prevence budoucí násilí na zvířatech ze strany odsouzených tyranů.

Ačkoliv se jedná o změny ambiciózní a pro ochranu zvířat bezesporu přívětivé, je otázkou, jak si poradí v širším kontextu trestního práva a jak výrazně zasáhnou do ochrany zvířat v praxi. Ostatně trestné činy podle hlavy VIII. trestního zákoníku bývají tradičně spíše předmětem přestupkového řízení, což může naznačovat, že obecně nejsou orgány činnými v trestním řízení považovány za trestné činy s tak vysokou intenzitou společenské závažnosti jako ty v dalších hlavách zvláštní části trestního zákoníku. A tak ačkoliv přijaté změny otevírají soudcům

¹⁸ STEJSKAL, V. a LESKOVJAN, M. ed. Člověk a zvíře - v zajetí či v péči?: aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2010. ISBN 978-87146-33-0.

¹⁹ Informace poskytnuta Policií České republiky na základě žádosti o informace ze dne 19. 2. 2019.

nové možnosti trestání a změna skutkové podstaty týrání zvířat by mohla umožnit většímu počtu případů projít sítí trestního řízení, pouze čas ukáže, zda k tomu opravdu dojde a jestli orgány činné v trestním řízení využijí těchto změn k striktnějšímu prosazování ochrany zvířat v České republice.

Autorka je doktorandkou katedry práva životního prostředí PF UK.

Summary

Act No. 114/2020 Coll. (hereinafter referred to as the “Amendment to the Criminal Code”) with effect from 1 June 2020, tightens the penalties for the offense of cruelty to animals under Section 302 of the Criminal Code, introduces a new factual basis for breeding animals in inappropriate conditions in Section 302a and introduces a new penalty and animal husbandry. This paper briefly summarizes the changes brought about by the above-mentioned amendment to the Criminal Code.

Key words:

criminal code, animals, cruelty to animals, penalties for the offence, breeding animals in inappropriate conditions



NÁVRH VEESLAVA WAHLA NA VYDÁNÍ ZÁKONA NA OCHRANU PTACTVA

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Před 70 lety, 16. června 1950, byl v Praze komunistickými justičními orgány popraven Veleslav Wahl. Tento student pražské Právnické fakulty byl významným českým ornitologem, který se aktivně zúčastnil protinacistického odboje a posléze se zapojil i do odboje protikomunistického. I přes své mládí se stal autorem mnoha odborných statí z oblasti ornitologie. Nejvíce je známa jeho kniha *Pražské ptactvo s podtitulem Ptáci velkoměsta a jeho okolí* (vyd. Česká grafická unie a.s. Praha, 1944, 2. vyd. 1945), která shrnuje tehdejší poznatky o avifauně Prahy a okolí. Z pohledu práva životního prostředí je důležité uvést, že v této rozsáhlé knize (272 stran) Veleslav Wahl navrhl jako první autor v Československu zákon o ochraně ptactva. Rozboru tohoto návrhu se věnuji v druhé části tohoto článku.

Veleslav Wahl se narodil 15. května 1922 v Praze ve známé pražské právníce rodině. Jeho otec Veleslav i strýc Karel jej však od malička podporovali v jeho zájmu o přírodu a zejména o výzkum ptactva. Místem jeho prvních ornitologických pozorování bylo nejbližší okolí Bělé pod Bezdězem, kde měla rodina Wahlových v poleší „Pankrác“ hájovnu, kam se sjížděli i významní představitelé pražského společenského a kulturního života (např. i otec budoucího prezidenta Václava Havla). Je fatální, že poslední okamžiky svého života strávil na místě s názvem shodným s jeho milovanou ornitologickou lokalitou.

Za druhé světové války Wahl pracoval jako vědecký asistent ředitele pražské zoologické zahrady. Angažoval se v protinacistickém odboji, jeho otec a strýc byli za tutéž činnost v roce 1942 popraveni.

Veleslav Wahl se na konci druhé světové války významně zapojil do Pražského povstání. Mezi ústředními vojenskými orgány Pražského povstání v květnu 1945 měla vedle velitelství „Alex“ a „Bartoš“, vytvořenými vyššími československými důstojníky (s cílem dát velitelský rámec budoucím povstaleckým jednotkám), a vojenským a zpravodajským štábem Ústřední rady odborů (který se snažil v souladu s cíli komunistického odboje na povstání profitovat politicky), zvláštní postavení vojenská komise České národní rady, kterou provizorně vedl za v Praze nepřítomného velitele vojensko-partyzánské organizace Rada tří (R-3) „generála Richarda“ (kpt. gšt. Karel Veselý – Štainer) velitel paraskupiny PLATINUM kapitán jezdecký Jaromír Nechanský. Vojenská komise ČNR vznikla na prvním rozšířeném zasedání ilegální České národní rady v neděli 29. dubna 1945 v budově Družstevní práce na Národní třídě.

„Jediným nevojákem v komisi byl triadvacetiletý úředník pražské ZOO Veleslav Wahl s úkolem navazovat další styky se složkami, které by mohly být využity v závěrečném vystoupení proti okupantům. Paradoxně byl v tu chvíli jediným, kdo mohl předsedovi komise efektivně pomáhat s přípravami povstání, protože velel elitní podzemní odbojové organizace české mládeže Zpravodajská brigáda (ZB), která byla tehdy rozdělena do tří základních bojových jednotek (I. prapor, ZB Toledo a ZB Železo), dosahovala počtu 1 500 mužů a měla kontakty na další odbojové skupiny“.¹

Veleslav Wahl v roce 1948 začal společně s Jaromírem Nechanským budovat ilegální síť ve prospěch amerických zpravodajských služeb, která se během let 1948 a 1949 rozrostla do rozsáhlé organizace rozdělené do několika podřízených částí. Sekce, která přímo podléhala Wahlovi, se nazývala „Jih“ a působila především na Písecku. Veleslav Wahl byl zatčen 8. října 1949 v rámci akce Hansa. V přelíčení ve dnech 19. až 22. dubna 1950 byl Státním soudem v Praze odsouzen k trestu smrti. Popraven byl Veleslav Wahl na pankráckém popravišti 16. června 1950.²

Za svou činnost v druhém odboji byl Wahl po válce vyznamenán Československým válečným křížem 1939, ocenění své činnosti ve třetím odboji se dočkal až in memoriam z rukou prezidenta Václava Havla, který mu 28. října 1995 udělil Řád bílého lva. Masarykovo demokratické hnutí se sídlem v Praze mu v roce 2000 udělilo Čestnou medaili TGM in memoriam. In memoriam ocenila Veleslava Wahla i Univerzita Karlova, která mu udělila 7. dubna 2009 Zlatou pamětní medaili Univerzity Karlovy za statečnost a věrnost spravedlnosti a demokracii. „Považujeme za důležité připomínat si mimořádnou odvahu a statečnost těchto mladých lidí, kteří za demokracii obětovali cenu nejvyšší a na které se téměř zapomnělo,“ komentoval udělení medaile in memoriam tehdejší rektor Univerzity Karlovy prof. RNDr. Václav Hampl, DrSc.³ Pamětní deskou na své budově se k odkazu Veleslava Wahla a dalších dvou popravených studentů Karla Bacílka a Borise Kovaříčka hlásí i Právnická fakulta UK (viz fotografie na vnitřní zadní straně obálky tohoto čísla časopisu).

Vraťme se nyní k Wahlově ornitologickému dílu. Přes svůj mladý věk dokázal publikovat 27 odborných článků či krátkých sdělení v odborných časopisech. Svoji monografií Pražské ptactvo s podtitulem Ptáci velkoměsta a jeho okolí se nesmrtelně zapsal do dějin české ornitologie. Tuto rozsáhlou knížku (272 stran) napsal ve svých dvaadvaceti letech, tedy v době, kdy studenti vysokých škol si obvykle vybírají téma své budoucí diplomové práce. Knížka je rozdělena na dvě části. Druhá část představuje ornitologický atlas, soupis informací o výskytu avifauny Prahy

¹ <http://www.vhu.cz/vznik-vojenske-komise-cnr-v-dubnu-1945/>

² <https://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Tabulkou-na-budove-svedske-ambasady-zahaji-USTR-projekt-Posledni-adresa-493121>

³ Medaili za rodinu Wahlových přebíral tajemník České společnosti ornitologické Lukáš Viktora.

a bezprostředního okolí. První část (str. 7-106) psal Veleslav Wahl s úmyslem, aby byl čtenář seznámen s nejzákladnějšími pojmy sociologické struktury ptačího života. Kniha je tedy naplněna dalšími poznatky z biologie ptáků, popisem jednotlivých biotopů, postřehy o vztahu ptáků a jejich životního prostředí, včetně vztahů avifauny a člověka. V první části se Wahl vyjadřuje kriticky i k tehdejší úrovni ochrany přírody v Československu a jejím právním souvislostem, včetně úvah o legislativním zakotvení ochrany ptáků v českém právu *de lege ferenda*.

V kapitole Ochrana ptáků ve městě (str. 27 a násl.) se Wahl zamýšlí nad úrovní ochrany ptáků a pléduje pro změnu přístupu v myšlení i praxi, přičemž nastiňuje, proč je třeba tyto ochranářské přístupy mající původ v druhé polovině 19. století inovovat. Následují pasáže, které se věnují legislativě. „*Je již skutečně nejvyšší na čase, aby byl vydán nový zákon na ochranu ptáků. Ovšem ne takový, jako je náš starý, který se spokojí výpočtem druhů, které je zakázáno nebo dovoleno hubiti či chytati; tímto způsobem se nikam nedostaneme.*“⁴ Tady je třeba uvést, že Wahl narážel na tehdejší legislativní předpisy z oblasti myslivosti a zemědělství, které se zabývaly jen užitečností vybraných druhů pernaté zvěře pro společnost a hospodářský systém státu. Konkrétně šlo o tehdy stále ještě platné zákony ze dne 30. dubna 1870, č. 39 čes. z.z., o ochraně několika druhů zvířat zemědělsky užitečných, platný pro Čechy, dále zákon ze dne 12. února 1913, č. 14 mor. z.z., o ochraně ptáků pro zemědělství užitečných a jiných obecně prospěšných zvířat, platný pro zemi Moravskoslezskou a zákon ze dne 3. července 1909, č. 41 slez. z.z., jenž se týče ochrany ptáků zemědělsky užitečných, platný pro Slezsko. V té době dále platila pro Československo mezinárodní dohoda o ochraně ptactva užitečného zemědělství, uveřejněná ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 205/1924 Sb. Vedle těchto právních předpisů je třeba ještě jmenovat zákon ze dne 25. června 1929, č. 98 Sb., kterým se doplňují a částečně mění některá ustanovení honebně policejní, zejména o hájení zvěře. V době, kdy Wahlova kniha vznikla, navíc platilo v zemi České a Moravskoslezské vládní nařízení ze dne 31. března 1941, č. 127 Sb., o myslivosti a jeho prováděcí nařízení č. 128 Sb.

Jak si tedy Wahl představoval nový zákon o ochraně ptactva? „*Nový zákon se musí opírat o výsledky moderní ornithologie, zejména o ekologii ptáků. A musí býti řešen skutečně velkoryse a pozitivně, málo zákazů, ale mnoho a mnoho příkazů.*“ Wahl již tehdy vyslovil myšlenku, která je aktuální i dnes. Kvalitní zákon z oblasti práva nesmí odporovat přírodním zákonům, zákonodárce musí naslouchat vědcům a vědecko-výzkumným organizacím. Což stávající česká vládní koalice (s podporou komunistů) jaksi v mnohých případech neuznává.

⁴ V. Wahl. Pražské ptactvo. str. 28.

Všimněme si dále Wahlova názoru, pokud jde o právní nástroje ochrany ptáků, ve vztahu k příslušným subjektům práva, kdy apeluje na přijetí mnoha příkazů na úkor zákazů určitých činností. To je poněkud odlišné řešení, než které uplatňuje náš současný zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který je v částech obecné a zvláštní druhové ochrany založen spíše na zakázaných činnostech (byť relativního charakteru).⁵ Wahl doporučuje konstruovat namísto zákazů činností rizikových pro ptactvo soustavu příkazů v podobě „něco aktivně konat ve prospěch jejich ochrany“. A nejde jen o aktivní konání ve prospěch hnízdění, přezimování, apod. Wahl si již tehdy byl dobře vědom toho, že druhová ochrana ptáků se neobejde bez součinnosti s územní ochranou jejich přírodních stanovišť a biotopů, které obývají. Uvádí například, že „větší zemědělské a lesnické statky měly by odevzdati určitou procentuálně odstupňovanou část (kupř. 1% a nejméně 10 arů) svých pozemků ochrannářským účelům a svým nákladem zde ochranu prováděti, tj. provést výsadbu vhodných porostů, rozvěšení budek a přísné hájení území.“⁶ Dále věnuje pozornost opatřením na ochranu ptáků v oblasti rybníčního, lesního a zemědělského hospodaření. Mnohé z nich připomínají dnešní postupy v agro-environmentálních opatřeních.

V závěru svého návrhu se Wahl zabývá i otázkami institucionálního zabezpečení veřejné správy v oblasti ochrany ptactva. „A ještě na jednu věc nutno při novém zákoně pamatovati. Je nutně zapotřebí nějaké dohlédací, poradní a provádějící instituce, která by zákon uváděla v život. A tou může být toliko oficiální ornithologický ústav, buď samostatný, nebo přičleněný k nějakému ministerstvu, nejlépe zemědělství. Ten je nutno zřídit, chceme-li o ochraně ptactva vůbec vážně hovořiti.“⁷ Je možné, že inspirací pro „ornithologický ústav“ mohla být pro Veleslava Wahla tehdejší Československá společnost ornitologická. Jedná se o pozoruhodné pasáže návrhu, které však vypadají z dnešního pohledu poněkud naivně. Lze souhlasit s vytvořením výkonného, vědeckého a kontrolního subjektu výkonu státní správy v ochraně ptactva. Jedná se vlastně o paralelu k dnešním orgánům ochrany přírody či možná ještě trefněji, orgánů regulace obchodování s ohroženými druhy CITES. Aby to však byl jeden subjekt, to by nebylo z dnešního pohledu reálné a už vůbec ne, aby šlo o ornithologický ústav, tedy vědecko-ochrannářsky zaměřený subjekt (teoreticky by to patrně šlo pouze u „poradní instituce“, ale jako nezávislý poradní orgán). Už vůbec je z dnešního pohledu obtížné si představit, aby takový ornithologicky zaměřený subjekt byl přičleněn jako organizační složka státu k nějakému ústřednímu orgánu státní správy. Na druhou stranu ale je třeba připustit

⁵ Viz § 5a, 5b, § 50 zák. č. 114/1992 Sb.

⁶ V. Wahl, Pražské ptactvo, str. 28.

⁷ V. Wahl, Pražské ptactvo, str. 29.

možnost alespoň takového řešení, jako je dnešní Agentura ochrany přírody a krajiny, byť je svou konstrukcí a odborným zaměřením poněkud jinde.

Zajímavý je též návrh na určení ministerstva odpovědného za ochranu ptactva a jeho prostředí. Wahl píše o ministerstvu zemědělství. Musíme si uvědomit, že ministerstvo životního prostředí v roce 1944 pochopitelně ještě neexistovalo. Ochrana přírody a přírodních památek patřila od roku 1922 do resortu ministerstva školství a národní osvěty. Po vytvoření protektorátní říšskoněmecké státní správy však byla v roce 1941 převedena pod ministerstvo zemědělství. Proto Wahl logicky uvádí právě toto ministerstvo jako ústřední orgán budoucí ochrany ptactva na našem území. Netřeba dodávat, že dnes by to bylo, resp. je ministerstvo životního prostředí.

Není záměrem tohoto článku rozmýšlet, zda by Wahlův návrh měl být po 76 letech předmětem reálných úvah o přijetí samostatného zákona o ochraně ptactva. Budeme rádi, když vzhledem k vládnímu návrhu rekodifikace veřejného stavebního práva udržíme stávající zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a v něm obecnou i zvláštní druhovou ochranu. Vzhledem k nové Komisi EU máme určitou naději, že ochrana ptáků bude ještě nějaký čas garantována i prostřednictvím závazků plynoucích z práva EU (směrnice č. 147/2009/ES, o ptácích). Cílem tohoto článku bylo upozornit na myšlenkové konstrukce Wahlova návrhu, s tím, že je třeba jeho dílo vnímat v kontextu doby. Ale i když bychom označili Wahlův návrh z roku 1944 za jistým způsobem romantický až naivní, nelze mu upřít jistou snahu, vnímat logiku, myšlenkové postupy, cítit respekt a obdivovat odvahu, s jakou se do svého návrhu pustil. Ostatně odvahu měl Veleoslav Wahl po celý svůj krátký, avšak naplněný život.⁸

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Autor je docentem na katedře práva životního prostředí PFUK v Praze

⁸ Tento článek vznikl v rámci podpory vědeckého programu UK PROGRES Q 16 „Environmentální výzkum“.

Použitá literatura:

Fuchs, R., Škopek, J., Formánek, J., Exnerová, A., Hošek, J. Atlas hnízdního rozšíření ptáků Prahy. Nakl.Consult, Praha 2002. ISBN 80-902132-5-1

Chalupský, J. „Pražské ptactvo“ Veoslava Wahla. Vesmír 74, 708, 1995/12.

Marek, J. Vznik vojenské komise ČNR v dubnu 1945. Vojenský historický ústav, Praha, 2019 <http://www.vhu.cz/vznik-vojenske-komise-cnr-v-dubnu-1945/>

Voříšek, P., Stejskal, V.: K výročí Veoslava Wahla. <https://www.birdlife.cz/k-vyroci-veoslava-wahla/>

Wahl, V. Pražské ptactvo. Ptáci velkoměsta a jeho okolí. Vyd. Česká grafická unie a.s., Praha, 1944, vydání první, 272 str.

Studenti Karel Bacílek, Boris Kovaříček, Veoslav Wahl – nositelé Zlaté pamětní medaile Univerzity Karlovy in memoriam. <https://forum.cuni.cz/IFORUM-7084-version1.pdf>

<https://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Tabulkou-na-budove-svedske-ambasady-zahaji-USTR-projekt-Posledni-adresa-493121>

Abstract**On the 70th anniversary of the execution of Veoslav Wahl, author of the proposal of the act on the protection of birds**

70 years ago, on June 16, 1950, Veoslav Wahl was executed by the communist judiciary in Prague. This student at the Prague Faculty of Law was an important Czech ornithologist who actively participated in the anti-Nazi resistance and later joined the anti-communist resistance. Despite his youth, he became the author of many professional articles in the field of ornithology. His book Prague Birds is best known, with the subtitle Birds of the City and its Surroundings (published by the Czech Graphic Union a.s. Prague, 1944, 2nd ed. 1945), which summarizes the knowledge of the then avifauna of Prague and its surroundings. From the point of view of environmental law, it is important to state that in this extensive book (272 pages) Veoslav Wahl was the first author to propose a law on the protection of birds in the former Czechoslovakia.

Klíčová slova:

Veoslav Wahl, ochrana přírody, ochrana ptáků, zákon č. 114/1992 Sb.,

Key words:

Veoslav Wahl, nature protection, birds protection, Act No. 114/1992 Coll.



☛ NÁŠ HOST ☛

ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY OCHRANY PŘÍRODY
A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V POLSKU*Dr. Daria Danecka**Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki***1. Vznik organizace ochrany přírody**

Ochrana životního prostředí v Polsku bezesporu původně pochází z ochrany přírody. Počátky ochrany přírody jako státem organizované činnosti připadají na období po první světové válce, kdy byla dne 17. prosince 1919 zřízena Prozatímní státní komise ochrany přírody, přetvořená v roce 1925 v Státní radu ochrany přírody, fungující dodnes.

Podle prvního polského zákona ze dne 10. března 1934, o ochraně přírody¹, řízení a vrchní dozor nad ochranou přírody vykonával Ministr náboženství a veřejné osvěty, který byl zároveň předsedou Státní rady ochrany přírody, ale své povinnosti mohl vykonávat prostřednictvím svého delegáta.

Tento právní stav se udržel do konce meziválečného období. Po druhé světové válce byly činnosti na úseku ochrany přírody obnoveny ještě v roce 1945. V roce 1947 se představitelé ochrany přírody dohodli, že kvůli možnosti prosazování ochrany přírody, která by nejlépe mohla příslušet lesnické správě, ochrana přírody je povinná přejít z rezortu osvěty (v nových podmínkách se změnil název Ministra náboženství a veřejné osvěty na Ministra osvěty) k rezortu lesnictví. K tomu došlo po dvou letech, kdy byl dne 7. dubna 1949 schválen druhý polský zákon o ochraně přírody². Podle zákona Ministr lesnictví (od roku 1956 Ministr lesnictví a dřevařského průmyslu) byl ústředním orgánem ochrany přírody, zatímco k působnosti Ministra osvěty patřily záležitosti šíření zásad ochrany přírody na všech stupních vzdělání a výchovy a také propagace myšlenek ochrany přírody ve společnosti. Zákon udržel instituci Státní rady ochrany přírody jako poradního orgánu státní moci ve věcech ochrany přírody. Předsedou Rady byl Ministr lesnictví. Odborným orgánem Ministra lesnictví byl Hlavní konzervátor přírody.

¹ Ustawa z 10. 3. 1934 o ochronie przyrody (DzU. č. 31, poz. 274).

² Ustawa z 7. 4. 1949 o ochronie przyrody (DzU č. 25, poz. 180).

2. Zvláštní vodní správa

V polovině 50. let minulého století se objevil jako podstatný problém zhoršení jakosti vod následkem intenzivní industrializace v letech 1949 - 1955. Zákonem ze dne 20. května 1957 o zřízení úřadu Ministra plavby a vodního hospodářství³, bylo zřízeno ministerstvo, k jehož působnosti patřil mj. výkon dozoru a kontroly nad ochranou vod proti znečišťování a nad hospodařením s odpadními vodami.

Po dalších třech letech byl schválen zákon ze dne 14. června 1960 o zřízení Ústředního úřadu vodního hospodářství a přeměny úřadu Ministra plavby a vodního hospodářství v úřad Ministra plavby⁴. Tehdy zřízený Ústřední úřad vodního hospodářství byl ústředním orgánem státní správy na úseku vodního hospodářství, podléhající Předsedovi Rady ministrů. Jeho pozici udržel první poválečný vodní zákon ze dne 30. května 1962⁵, a ještě před nabytím účinnosti zákona ze dne 21. dubna 1966, o ochraně atmosférického ovzduší před znečišťováním,⁶ mu byly usnesením Rady ministrů svěřeny záležitosti ochrany ovzduší. Tímto způsobem se Ústřední úřad vodního hospodářství stal zárodkem ministerstva životního prostředí, protože k jeho působnosti patřily dva tehdy nejzávažnější problémy, ochrana vod a ovzduší před znečišťováním.

3. Počátky ochrany životního prostředí

Prvním organizačním aktem, v kterém se objevil pojem „životní prostředí“, byl zákon ze dne 29. března 1972, o zřízení úřadu Ministra místního hospodářství a ochrany životního prostředí⁷. Vedle velmi četných úkolů z oblasti státní správy, místního hospodářství, stavebnictví atd. se objevila působnost na úseku ochrany přírodního prostředí, zejména ochrany vod před znečišťováním, ochrany zeleně a ochrany atmosférického ovzduší.

Následujícím aktem byl zákon ze dne 28. května 1975 o zřízení úřadu Ministra administrativy, místního hospodářství a ochrany životního prostředí⁸, který zrušil úřad Ministra místního hospodářství a ochrany životního prostředí a v působnosti nového ministra udržel záležitosti ochrany životního prostředí, zejména ochrany vod před znečišťováním, ochrany zeleně a ochrany atmosférického ovzduší.

³ Ustawa z 20. 5. 1957 o utworzeniu urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej (DzU č. 31, poz. 130).

⁴ Ustawa z 14. 6. 1960 o utworzeniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej i przekształceniu urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej w urząd Ministra Żeglugi (DzU č. 29, poz. 163).

⁵ Ustawa z 30. 5. 1962 – Prawo wodne (DzU č. 34, poz. 158).

⁶ Ustawa z 21. 4. 1966 o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (DzU č. 14, poz. 87).

⁷ Ustawa z 29. 3. 1972 o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (DzU č. 11, poz. 77).

⁸ Ustawa z 28. 5. 1975 o utworzeniu urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (DzU č. 16, poz. 90).

V roce 1976 byla novelizována Ústava Polské lidové republiky pocházející z roku 1952. Zákodárce zavedl dvě nová ustanovení týkající se přímo životního prostředí:

- článek 12 odstavec 2, podle kterého Polská lidová republika zajišťuje ochranu a racionální tvorbu přírodního prostředí jako celonárodního dobra,
- článek 71, podle kterého občané Polské lidové republiky mají právo požívat hodnoty přírodního prostředí a povinnost jej chránit⁹.

Přímým následkem ústavní úpravy byl zákon ze dne 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí¹⁰, který na 20 let vymezil právní rámec ochrany životního prostředí v Polsku. Podle tohoto zákona ústředním orgánem ochrany životního prostředí zůstal Ministr administrativy, místního hospodářství a životního prostředí. Zákonem byla zřízena Státní rada ochrany životního prostředí jako poradní orgán ministra. Byla samostatná a nezávislá na nadále fungující Státní radě ochrany přírody.

4. První samostatný Úřad ochrany životního prostředí

Je třeba podotknout, že podle organizačních zákonů z let 1972 a 1975 a také zákona z roku 1980 záležitosti ochrany životního prostředí byly „připojeny“ k jiným tehdy závažnějším úkolům Ministra administrativy, místního hospodářství a ochrany životního prostředí. Tato situace se změnila v roce 1983, kdy zákonem ze dne 28. července 1983, o zřízení Úřadu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství¹¹, byl zřízen nový samostatný úřad, který řídil ministr jmenovaný v ústavním pořádku. Tento úřad byl už ústředním úřadem o působnosti výlučně ve věcech životního prostředí. Podle čl. 2 odst. 1 zákona z 28. července 1983 k působnosti Úřadu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství patřily záležitosti:

- 1) ochrany životního prostředí a jeho tvorby, zejména:
 - a) ochrany zemského povrchu a nerostných zdrojů,
 - b) ochrany vod, atmosférického ovzduší a zeleně,
 - c) ochrany před hlukem, vibracemi a zářením,
- 2) vodního hospodářství,
- 3) udržování vodních toků a protipovodňové ochrany,
- 4) vnitrozemských vodních cest,
- 5) meteorologie a hydrologie.

⁹ Úplný text Ústavy Polské lidové republiky ze dne 22. července 1952, posléze novelizované dne 10. února 1976 – DzU 1976, č. 7, poz. 36.

¹⁰ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU č. 3, poz. 6; úplný text DzU 1994, č. 49, poz. 196).

¹¹ Ustawa z 28. 7. 1983 o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (DzU č. 44, poz. 201).

Současně však Úřad ochrany životního prostředí a vodního hospodářství měl povinnost koordinovat činnosti orgánů státní správy, družstevních a společenských organizací působících ve věcech ochrany životního prostředí, včetně ochrany přírody, krajiny, lesů, půdy, zeleně, mořského prostředí a vodního hospodářství.

5. Dualismus ochrany životního prostředí a ochrany přírody a jeho překonání

Tyto dva zákony z let 1980 a 1983 upevnilly podstatný rozdíl (dualismus) mezi:

- ochranou přírody – v působnosti Ministra lesnictví a dřevařského průmyslu na základě zákona z roku 1949 o ochraně přírody,
- ochranou životního prostředí – v působnosti Ministra – ředitele Úřadu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství na základě zákona z roku 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí.

Tento právní stav se udržel pouze dva roky, kdy koncem roku 1985 vstoupil v účinnost zákon ze dne 12. listopadu 1985, o změnách v organizaci a obsahu působnosti některých hlavních a ústředních orgánů státní správy¹². Zákon zrušil úřady ministrů mj.:

- zemědělství a potravinového hospodářství,
- lesnictví a dřevařského hospodářství,

a také Úřad ochrany životního prostředí a vodního hospodářství a Ústřední úřad geologie. Namísto zrušených úřadů byly zřízeny úřady ministrů:

- zemědělství, lesnictví a potravinového hospodářství,
- ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů.

K působnosti Ministra zemědělství, lesnictví a potravinového hospodářství zákonodárce zařadil mj. záležitosti:

- zemědělské výroby, semenářství, chovu,
- ochrany rostlin a zvířat,
- hospodaření zemědělskou půdou a její ochrany,
- lesního hospodářství a ochrany lesů,
- mysliveckého hospodářství.

K působnosti Ministra ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů zákonodárce zařadil záležitosti doposud svěřené v působnosti Úřadu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství a Ústředního úřadu geologie, zejména záležitosti:

- 1) ochrany a tvorby životního prostředí,
- 2) vodního hospodářství a protipovodňové ochrany,
- 3) ochrany přírodních zdrojů,
- 4) vnitrozemských vodních cest,

¹² Ustawa z 12. 11. 1985 o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (DzU č. 50, poz. 262).

- 5) meteorologie a hydrologie,
- 6) geologie,

a také záležitosti ochrany přírody, které byly doposud v působnosti Ministra lesnictví a dřevařského průmyslu.

Tento zákon vrátil jednotu ochrany životního prostředí a ochrany přírody v rámci jediného Ministerstva ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů, ale s podstatnými výjimkami: jak lesnictví, tak myslivost byly v působnosti Ministra zemědělství, lesnictví a potravinového hospodářství. Vystala ihned otázka, který ministr je příslušný ve věcech lesního hospodářství v národních parcích. Řešením byla zvláštní dohoda mezi oběma ministry.

6. Transformace politického a společenského zřízení přelomu 80. a 90. let minulého století

Tento právní stav se udržel do začátku transformace roku 1989. Jedním z prvních organizačních zákonů v oblasti ochrany životního prostředí byl zákon ze dne 20. prosince 1989 o zřízení úřadu Ministra životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví¹³. Do působnosti tohoto ministra zákonodárce zařadil zejména záležitosti:

- 1) ochrany a tvorby životního prostředí, včetně mořského prostředí, a racionálního využívání jeho zdrojů,
- 2) ochrany přírody, a to v národních a krajinných parcích, přírodních rezervacích, a také ochrany právem chráněných druhů, lesů, zvěře a jiných přírodních výtvorů,
- 3) hospodaření s přírodními zdroji,
- 4) vodního hospodářství a protipovodňové ochrany,
- 5) lesnictví, ochrany lesů a lesních pozemků, dřevin a myslivosti,
- 6) meteorologie a hydrologie a také geologie.

Tímto způsobem se lesnictví, ochrana přírody a myslivost dostaly do působnosti ministra, jehož hlavním úkolem byla ochrana životního prostředí. Tři podstatné zákony první poloviny 90. let, a to zákon ze dne 28. září 1991, o lesích¹⁴, zákon ze dne 16. října 1991, o ochraně přírody¹⁵ a zákon ze dne 13. října 1995, o mysliveckém právu¹⁶ zakotvily Ministra životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví jako ústřední orgán v těchto oblastech.

¹³ Ustawa z 20. 12. 1989 o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (DzU č. 73, poz. 433).

¹⁴ Ustawa z 28. 9. 1991 r. o lasach (DzU č. 101, poz. 444) – zákon nadále platný ve znění úplného textu – DzU 2020 poz. 6.

¹⁵ Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (DzU č. 114, poz. 492) – zákon už neplatný, nahrazený novým – ustawa z 16.4.2004 o ochronie przyrody (úplný text DzU 2020 poz. 55).

¹⁶ Ustawa z 13. 10. 1995 – Prawo łowieckie (DzU č. 147, poz. 713) – zákon nadále platný ve znění úplného textu – DzU 2020 poz. 67).

7. Zákon o úsecích státní správy

Rok 1997 se vyznačoval přijetím zvláštního zákona ze dne 4. září 1997 o úsecích státní správy¹⁷. Přídavné jméno „státní“ slouží k vymezení rozdílu „státní správy“ od „samosprávy“, které dohromady tvoří „veřejnou správu“.

Koncepce zákona je taková, že předseda vlády personálními nařízeními svěřuje řízení jednotlivých úseků státní správy jednotlivým ministrům. Ministr řídící úsek je ministrem příslušným v záležitostech patřících k tomuto úseku.

V původním znění zákon stanovil 29 úseků státní správy, z hlediska ochrany životního prostředí nejpodstatnější význam měly dva: „životní prostředí“ a „vodní hospodářství“, a kromě toho „mořské hospodářství“, „zemědělství“ a „zdravotnictví“. Během novelizací se počet úseků zvětšil na 35, nové úseky v přímé souvislosti s životním prostředím byly „energetika“, „rybolov“, „hospodaření s nerostnými ložisky“ a „turistika“; obsah jednotlivých úseků byl postupně zpřesňován.

Podle posledního úplného textu zákona k úseku „životní prostředí“ patřily záležitosti:

- ochrany a tvorby životního prostředí a racionálního využívání jeho zdrojů,
- ochrany přírody, zahrnující ochranu národních a krajinných parků, přírodních rezervací, ochranu druhů rostlin a zvířat, právem chráněných lesů a jiných přírodních výtvorů,
- geologie,
- hospodaření s přírodními zdroji,
- kontrole dodržování požadavků ochrany životního prostředí a zkoumání stavu životního prostředí,
- lesnictví,
- ochrany lesů a lesních pozemků,
- (až na výjimky) organismů geneticky modifikovaných.

Ministrovi příslušnému ve věcech životního prostředí podléhá Generální ředitel ochrany životního prostředí. Tento ministr vykonává dozor nad předsedou Státní atomové agentury a Hlavním inspektorem ochrany životního prostředí a také nad činnostmi Národního fondu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství a Státním lesním hospodářstvím „Státní lesy“.

K úseku „vodní hospodářství“ patří záležitosti:

- tvorby, ochrany a racionálního využívání vodních zdrojů,
- udržování vnitrozemských povrchových vod ve vlastnictví Státní pokladny spolu s technickou infrastrukturou spojenou s těmito vodami, zahr-

¹⁷ Ustawa z 4. 9. 1997 o działach administracji rządowej (DzU č. 141, poz. 943), mnohokrát novelizovaný, měl už 7 úplných znění, poslední DzU 2019 poz. 945.

nující stavby a vodní zařízení, s výjimkou vnitrozemských vodních cest zvláštního dopravního významu¹⁸,

- udržování vnitrozemských vodních cest s výjimkou vnitrozemských vodních cest zvláštního transportního významu¹⁹,
- protipovodňové ochrany, včetně výstavby, modernizace a udržování vodních zařízení zajišťujících ochranu před povodní a koordinace opatření sloužících protipovodňové obraně a ochraně státu,
- fungování státní hydrologicko-meteorologické služby a státní hydrologické služby, s výjimkou monitoringu jakosti podzemních vod²⁰,
- mezinárodní spolupráce na hraničních vodách v oblasti úkolů tohoto úseku,
- určování zásad a podmínek hromadného zásobování obyvatelstva pitnou vodou a hromadného odvádění odpadních vod.

Vedle „životního prostředí“ a „vodního hospodářství“ jsou také některé další úseky významné pro životní prostředí, zejména:

K úseku „energetika“ patří záležitosti energetiky, energetických surovin a paliv.

K úseku „mořské hospodářství“ patří mimo jiné ochrana mořského prostředí.

K úseku „hospodaření s nerostnými ložisky“ patří především věci těžby nerostů.

K úseku „zemědělství“ patří mimo jiné ochrana zvířat.

K úseku „rozvoj venkova“ patří mezi jinými ochrana pozemků určených pro zemědělské účely.

K úseku „rybolov“ patří mimo jiné:

- vnitrozemské rybářství a mořský rybolov,
- racionální hospodaření s živými zdroji moře,
- rybářské hospodářství.

K úseku „turistika“ patří státní správa v oblasti rozvoje cestovního ruchu.

K úseku „zdravotnictví“ patří mezi jinými též ochrana zdraví a lázeňské záležitosti.

Až poté, co nabyl účinnosti zákon o úsecích státní správy, bylo v roce 1999 zřízeno Ministerstvo životního prostředí nařízením Rady Ministrů²¹. Až do konce roku 2017 předsedové vlády svěřovali Ministrovi životního prostředí dva úseky státní správy: „životní prostředí“ a „vodní hospodářství“.

¹⁸ Záležitosti týkající se takových cest patří k úseku „vnitrozemská plavba“.

¹⁹ Viz předchozí poznámka.

²⁰ Monitoring jakosti podzemních vod patří k úseku „hospodaření s nerostnými ložisky“.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26. 10. 1999 w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (DzU č. 91, poz. 1017).

Po prvním vítězství strany „Právo a spravedlnost“ ve volbách roku 2015 byla zřízena dvě nová ministerstva: 1) mořského hospodářství a vnitrozemské plavby, 2) energetiky.

Nařízením Rady ministrů ze dne 7. prosince 2015 bylo zřízeno Ministerstvo mořského hospodářství a vnitrozemské plavby²², kterému původně byly svěřeny dva úseky: „mořské hospodářství“ (dříve v působnosti Ministerstva infrastruktury) a „rybolov“ (dříve v působnosti Ministerstva zemědělství a rozvoje venkova). Změny týkající se tohoto ministerstva nastaly dne 10. ledna 2018, kdy personálními nařízeními předsedy vlády byla působnost Ministra životního prostředí omezena na pouze jeden úsek „životní prostředí“, a působnost Ministra mořského hospodářství a vnitrozemské plavby byla rozšířena tím způsobem, že tomuto ministrovi bylo svěřeno řízení čtyř úseků státní správy: vedle „mořského hospodářství“ a „rybolovu“ také nově „vodní hospodářství“ a „vnitrozemská plavba“.

Nařízením Rady ministrů také ze dne 7. prosince 2015 bylo zřízeno Ministerstvo energetiky²³, kterému byl svěřen jeden úsek státní správy: „energetika“.

Tento právní stav se udržel do parlamentních voleb v říjnu 2019. Po opětovném vítězství strany „Právo a spravedlnost“ ve volbách do Sněmu (ale už ne v Senátu, kde zvítězila opozice), se vláda rozhodla nově zformovat úseky ovlivňující záležitosti životního prostředí. Především nařízením Rady ministrů ze dne 19. listopadu 2019 byl změněn název Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo klimatu²⁴. Předseda vlády svěřil Ministrovi klimatu (na tento post byl jmenovaný Michal Kurtyka) řízení úseku „životní prostředí“. Současně předseda vlády personálním nařízením ze dne 18. listopadu 2019 vymezil působnost ministra – člena Rady ministrů Michala Wosia, kterému svěřil přípravu návrhu rozdělení úseku „životní prostředí“ mezi tento úsek a navrhovaný úsek „klima“. Podle myšlenky tohoto nařízení v úseku „životní prostředí“ mají zůstat zejména záležitosti geologie, lesnictví, ochrany přírody a surovinové politiky státu. Toto opatření znamenalo, že Michal Woś bude v budoucnosti ministrem životního prostředí, ale to ještě vyžadovalo změny zákona o úsecích státní správy.

Druhá důležitá změna byla zavedena nařízením Rady ministrů ze dne 19. listopadu 2019 o změně nařízení ve věci zřízení Ministerstva energetiky²⁵. Název

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 7. 12. 2015 w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (DzU poz. 2078).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7. 12. 2015 w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (DzU poz. 2075).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19. 11. 2019 zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (DzU poz. 2289).

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19. 11. 2019 zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (DzU poz. 2290).

Ministerstva energetiky se změnil na Ministerstvo státních aktivit, kterému bylo svěřeno řízení dvou úseků státní správy: „energetika“ a „hospodaření s nerostnými ložisky“.

8. Nejnovější změna zákona o úsecích státní správy

Dne 23. ledna 2020 byl schválen a dne 29. února 2020 vstoupil v účinnost zákon o změně zákona o úsecích státní správy a některých dalších zákonů²⁶. Seznam úseků státní správy v čl. 5 byl doplněn bodem 1a „státní aktiva“ a bodem 8a „klima“.

Nový čl. 9a odst. 1 stanoví, že úsek „státní aktiva“ zahrnuje záležitosti týkající se hospodaření se státním majetkem, včetně výkonu majetkových a osobních práv státu, a také ochrany zajmů státu – s výjimkou záležitostí, které jsou na základě zvláštních předpisů přiděleny jiným úsekům.

Nejpodstatnější jsou rozdíly mezi působností Ministra klimatu a Ministra životního prostředí. Nový čl. 13a v odst. 1 stanoví, že úsek „klima“ zahrnuje záležitosti klimatu a udržitelného rozvoje, zejména v oblasti:

- 1) účasti na formování klimatické politiky, včetně v rámci Evropské unie, zejména v jednáních týkajících se mezinárodní politiky v oblasti klimatu a udržitelného rozvoje,
- 2) prosazování klimatické politiky Evropské unie, včetně oblasti řízení nástrojů ekologické a klimatické transformace, zejména řízení aukcí povolenek na emise skleníkových plynů a hospodaření s prostředky získanými v aukci, se zřetelem na energetickou bezpečnost státu, včetně bezpečnosti dodávky energie, energetických surovin a paliv,
- 3) ochrany a formování životního prostředí a racionálního využívání jeho zdrojů – s výhradou čl. 28,
- 4) ekologických podmínek života vyplývajících z ochrany ovzduší, ochrany zemského povrchu, ochrany před hlukem a elektromagnetickými poli,
- 5) kontrole dodržování požadavků ochrany životního prostředí a výzkumu stavu životního prostředí,
- 6) systému řízení emisí skleníkových plynů a jiných látek a obchodu s oprávněními na emise skleníkových plynů,
- 7) hospodaření s odpady, včetně odpadů jakožto prvku uzavřeného oběhu,
- 8) podporování včetně propagace ekologických inovací a technologií, se zřetelem na cíle klimatické a energetické transformace,
- 9) řízení a koordinace programů v oblasti rozšiřování, rozvoje a propagace využívání nízkoemisních a bezemisních technologií, včetně oblasti obnovitelných energetických zdrojů a transportu,

²⁶ Ustawa z 23. 1. 2010 o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 284).

- 10) sociálně-ekonomických aspektů ekologické a klimatické transformace,
- 11) energetické efektivity,
- 12) rozvoje a využívání obnovitelných zdrojů energie,
- 13) ekologické výchovy a propagace ekologických podmínek života – v oblasti úkolů patřících k příslušnému úseku státní správy.

Podle čl. 13 odst. 2 ministr příslušný ve věcech klimatu vykonává dozor nad Předsedou Státní atomové agentury, Hlavním inspektorem ochrany životního prostředí, Ústavem ochrany životního prostředí – Státním výzkumným ústavem, Ústavem ekologie zindustrializovaných pozemků a nad činnostmi Národního fondu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství a vojvodských fondů ochrany životního prostředí a vodního hospodářství.

Novelizovaný čl. 28 v odst. 1 stanoví, že úsek „Životní prostředí“ zahrnuje záležitosti ochrany a formování přírodního prostředí a racionálního využívání jeho zdrojů, zejména v oblasti:

- 1) ochrany přírody v národních a krajinných parcích, přírodních rezervacích, a ochrany biodiverzity, ochrany druhů rostlin a živočichů, právem chráněných lesů, zvěře a jiných přírodních výtvorů,
- 2) geologie,
- 3) hospodaření s přírodními zdroji,
- 4) lesnictví,
- 5) ochrany lesů a lesních pozemků,
- 6) myslivosti,
- 7) ekologické výchovy a propagace ekologických podmínek života – v oblasti úkolů patřících k příslušnému úseku státní správy,
- 8) geneticky modifikovaných mikroorganismů a geneticky modifikovaných organismů, včetně dozoru nad pěstováním GMO ve smyslu právních předpisů o geneticky modifikovaných mikroorganismech a organismech, s výjimkou záležitostí spojených s vydáváním povolení na uvedení potravin a farmaceutických prostředků do oběhu, záležitostí geneticky modifikovaných organismů určených k výrobě suchého krmiva rostlinného původu a geneticky modifikovaných krmiv v oblasti některých činností určených příslušnými právními předpisy a také kontrole pěstování v oblasti geneticky modifikovaných organismů.

Podle čl. 28 odst. 2 ministroví příslušnému ve věcech životního prostředí podléhá Hlavní ředitel ochrany životního prostředí.

Podle čl. 28 odst. 3 ministr příslušný ve věcech životního prostředí vykonává dozor nad činnostmi podniku Státního lesního hospodářství „Státní lesy“, Výzkumného ústavu lesnictví a Státního geologického ústavu – Státního výzkumného ústavu a také nad Úřadem lesního semenářství ve Varšavě.

Po vstupu nařízení o vzniku Ministerstva životního prostředí v platnost²⁷ Předseda vlády svěřil Ministrovi životního prostředí řízení úseku státní správy „životní prostředí“²⁸. Ministrovi životního prostředí podléhá Hlavní ředitel ochrany životního prostředí. Dále Předseda vlády změnil obsah kompetence dvou ministrů tím způsobem, že úsek státní správy „energie“ vyjmul z působnosti Ministra státních aktiv²⁹ a předal jej Ministrovi klimatu³⁰. Výsledkem je, že Ministr klimatu řídí dva úseky státní správy:

- 1) energie,
- 2) klima.

Ministrovi klimatu podléhají Hlavní inspektor ochrany životního prostředí a předseda Státní atomové agentury.

Zjednodušeně řečeno: podle platného zákonodárství působnost ministra příslušného ve věcech životního prostředí je zaměřena především na tradiční ochranu přírody, lesnictví a myslivost, zatímco nejpodstatnější úkoly udržitelného rozvoje včetně ochrany životního prostředí a energie jsou v působnosti ministra klimatu.

V souvislosti s organizačními změnami zákonodárce výše uvedeným zákonem ze dne 23. ledna 2020 změnil četné zákony z oblasti životního prostředí, včetně čtyř nejpodstatnějších: zákon ze dne 20. července 1991, o Inspekci ochrany životního prostředí³¹, zákon ze dne 27. dubna 2001, o právu ochrany životního prostředí³², zákon ze dne 14. prosince 2012, o odpadech³³ a zákon ze dne 20. července 2017, o vodním právu³⁴ takovým způsobem, že na místo dosavadního svěření těchto úseků do působnosti ministra příslušného ve věcech životního prostředí svěřil je ministrovi příslušnému ve věcech klimatu.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 20. 3. 2020 w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (DzU poz. 497).

²⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20. 3. 2010 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (DzU poz. 494).

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20. 3. 2020 zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (DzU poz. 496).

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20. 3. 2020 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (DzU poz. 495).

³¹ Ustawa z 20. 7. 1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska (DzU 2019 poz. 1355).

³² Ustawa z 27. 4. 2001 Prawo ochrony środowiska (DzU 2019 poz. 1396).

³³ Ustawa z 14. 12. 2012 o odpadach (DzU 2019 poz. 701).

³⁴ Ustawa z 20. 7. 2017 Prawo wodne (DzU 2020 poz. 310).

O autorech:***Daria Danecka***

pracuje na Ústavu právních věd Polské akademie věd, oddělení práva životního prostředí.

Wojciech Radecki

je emeritní vedoucí oddělení práva životního prostředí téhož ústavu (nyní v důchodu) a dále působí jako hostující profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Spolupráce na překladu: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Summary**Central Nature and Environment Protection Bodies in Poland**

The subject of the article are Central Nature and Environment Protection Bodies in Poland.

The authors presented how the organization of nature protection developed historically and what the beginnings of environmental law were. Attention is paid to the dualism of nature protection and environmental protection. The transformation of the political and social system at the turn of the 1980s and 1990s was presented. The most important issue is the amendment to the act on government administration departments. The point is that, apart from the Ministry of the Environment, a separate Ministry of Climate has been introduced. In accordance with applicable regulations, the competences of the minister competent for the environment are focused primarily on traditional nature protection, forestry and hunting, while the most important tasks related to sustainable development, including environmental protection and energy, fall within the competence of the minister of climate. In connection with the organizational changes, changed many environmental regulations.

Keywords:

nature protection, environmental protection, organization of environmental protection, government administration, ministry of environment, ministry of climates



 KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP **K ROZSAHU DRUHOVÉ OCHRANY PODLE SMĚRNICE
O STANOVIŠTÍCH: LIDSKÉ OSÍDLENÍ COBY PŘIROZENÝ
AREÁL ROZŠÍŘENÍ ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ŽIVOČICHŮ***JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Skrytým leitmotivem velkých událostí první poloviny letošního roku byla ochrana biodiverzity v době klimatických změn: od požárů v Austrálii, přes rostoucí odlesňování brazilských pralesů až k pandemii COVID-19 a nebezpečí přenosu virových nákaz z volně žijících živočichů. Již počátkem ledna byl v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti představen první návrh ambiciózních cílů,¹ který směřuje proti vymírání druhů a ke spojení závazků v této oblasti s ochranou klimatu. Proto se jeví jako příhodné se tematicky zaměřit na čerstvou související judikaturu Soudního dvora, která je nejen relativně početná, ale především mimořádně zajímavá.

Jistě, v souvislosti s judikaturou Soudního dvora rezonovala především jiná témata. SDEU například vydal první rozsudek k výkladu evropského vyšetřovacího příkazu,² prohlásil za neplatné rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany poskytované štítem EU-USA na ochranu soukromí³ a čelil varovnému výstřelu německého Spolkového ústavního soudu.⁴ Je však zřejmé, že právnícký *mainstream* si zvyká na témata i pojmy související s prosazováním Zelené dohody pro Evropu, která má být základním kamenem sladění ekologie a prosperující ekonomiky (*kde byla před rokem cirkulární ekonomika?*).⁵

¹ CBD (OSN). Zero Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. 6. 1. 2020, CBD/WG2020/2/3.

² Viz rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2019, *Gavanozov* (C-324/17, ECLI:EU:C:2019:892).

³ Viz rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2020, *Facebook Ireland a Schrems* (C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559).

⁴ Viz rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 7. 2010, sp. zn. 2 BvR 2661/06, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, podle kterého Evropská centrální banka překročila svým rozhodnutím z roku 2015 o spuštění programu nákupů dluhopisů veřejného sektoru kompetence svěřené EU, neboť dostatečně neposoudila přiměřenost přijatých opatření. SDEU již dříve na německém soudem předloženou předběžnou otázkou uvedl, že Evropská centrální banka svým rozhodnutím kompetence nepřekročila. Blíže viz např. FRÖHLICH, Radek. Spolkový ústavní soud: obrat ve výkonu ultra vires kontroly právních aktů EU. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 3, s. 113-114.

⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. května 2020 o novém víceletém finančním rámci, vlastních zdrojích a plánu obnovy. 2020/2631(RSP).

S trochou nadsázky by se chtělo dodat, že k tomu byla potřeba jedna drobnost. Peníze. Představený investiční plán pro financování Zelené dohody a přechodu na ekologicky čisté hospodářství počítá s přilákáním investic v následující dekádě až do výše bilionu eur.⁶ V březnu přišla Komise s novou průmyslovou strategií, která má za úkol zajistit, aby se směrem k ekologičtějšímu provozu transformovaly samotné obchodní společnosti.⁷ Na podporu inovací pro malé a střední podniky směřuje nová Strategie pro udržitelnou a digitální Evropu zaměřená na malé a střední podniky.⁸ Nejméně 100 miliard eur by měl v průběhu let 2021–2027 zajistit Mechanismus pro spravedlivou transformaci. Tyto peníze poslouží ke zmírnění dopadu postupné změny na zaměstnance a společnosti. Se systémem úvěrů pro usnadnění zelených investic přišla Evropská komise v květnu 2020. Poslouží v oblastech, které jsou stále závislé na fosilních palivech.⁹ Novou legislativu k podpoře ekologicky udržitelných investic schválil Evropský parlament v červnu.¹⁰ Komise navíc v průběhu jara postupně představila také Akční plán pro oběhové hospodářství,¹¹ novou strategii Od zemědělce ke spotřebiteli¹² a Strategii pro zachování biodiverzity,¹³ pro jejíž hlavní cíle (rozšiřování chráněných oblastí, ochrana včel a dalších opylovačů, vysazování stromů) je vyčleněno 20 miliard eur ročně. Environmentální agenda Bruselu tedy nijak neoslabuje – a je čím dál více provázaná s ekonomickými nástroji.

Co se týče přesahů za hranice Unie, v září dojde k propojení unijního a švýcarského systému obchodování s emisními povolenkami. Na systému EU ETS se již v současnosti podílejí Island a Norsko, které na konci minulého roku prodloužily a prohloubily spolupráci s EU na snižování emisí skleníkových plynů. Zavázaly se snížit emise o 40 % do roku 2030 (oproti roku 1990).¹⁴ Po neúspě-

⁶ Evropská komise. *Financování ekologické transformace: investiční plán Zelené dohody pro Evropu a mechanismus pro spravedlivou transformaci*. Tisková zpráva. 14. 1. 2020, IP/20/17.

⁷ Evropská komise. Sdělení Nová průmyslová strategie pro Evropu. 10. 3. 2020, COM(2020)102 final.

⁸ Evropská komise. Sdělení Strategie pro udržitelnou a digitální Evropu zaměřená na malé a střední podniky. 10. 3. 2020, COM(2020)103 final.

⁹ Evropská komise. *Komise navrhuje úvěrový nástroj pro veřejný sektor, který bude ve spolupráci s Evropskou investiční bankou podporovat zelené investice*. Tisková zpráva. 28. 5. 2020, IP/20/930.

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Úř. věst. L 198, 22. 6. 2020, s. 13–43.

¹¹ Evropská komise. Sdělení Nový akční plán pro oběhové hospodářství - Čistší a konkurenceschopnější Evropa. 11. 3. 2020, COM(2020) 98 final.

¹² Evropská komise. Sdělení Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. 20. 5. 2020, COM(2020) 381 final.

¹³ Evropská komise. Sdělení Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 – Navrácení přírody do našeho života. 20. 5. 2020, COM(2020) 380 final.

¹⁴ Evropská komise. *The European Union, Iceland and Norway agree to deepen their cooperation in climate action*. Tisková zpráva, 25. 10. 2019, IP/19/6160.

chu COP25 je asi jediné dobře, že se COP26 v Glasgow přesunulo až na podzim roku 2021. Přinejmenším již bude po prezidentských volbách ve Spojených státech. Ty rozhodnou mimo jiné o tom, zda se prodlouží dlouhodobé ustupování Spojených států od mezinárodních závazků v oblasti ochrany životního prostředí, které jako by ještě před vystoupením Bushovy administrativy na konferenci v Rio de Janeiru¹⁵ předznamenala výrazná vnitrostátní skepse, o které zpíval Lou Reed již v roce 1989: „*Well Americans don't care for much of anything/land and water the least/And animal life is low on the totem pole/with human life not worth much more than infected yeast*“.¹⁶

Ochrana vlků v lidském osídlení: C-88/19 (*Alianța pentru combaterea abuzurilor*)

V mnoha unijních regionech žijí divoká zvířata v oblastech obývaných člověkem v bezprostřední blízkosti lidských stavení. Antropizace těchto prostor vedla rovněž k částečnému přizpůsobení zvířat těmto novým podmínkám. To je i případ vlků, u kterých dochází v důsledku lidské činnosti k tlaku na jejich populaci a stanoviště, případně se vlci vrací do původních oblastí, ve kterých mezitím začal člověk hospodařit způsobem, který s vlky nepočítá, a mezitím se z vlka za dveřmi stává namísto pohádkové hrozby nejen příměr hledání vlastních kořenů,¹⁷ ale také paralela úzkosti člověka v moderním světě.¹⁸

V rozsudku ve věci C-88/19 (*Alianța pentru combaterea abuzurilor*)¹⁹ zodpověděl Soudní dvůr otázku, zda se čl. 16 směrnice o stanovištích,²⁰ který stanoví podmínky odchylného režimu druhové ochrany, vztahuje i na případy, kdy živočichové patří k ohroženým druhům opustí přírodní stanoviště a nacházejí se v jeho bezprostřední blízkosti nebo zcela mimo toto přírodní stanoviště. V pozadí sporu byl vlk zajištěný v (lidské) domácnosti, který se již několik dní objevoval u místního obyvatele, kde si hrál a jedl s jeho psy. Odchyt a následný převoz, při kterém vlk uprchl do přírody, proběhl bez povolení. Vnitrostátní spor se týkal především výkladu pojmů „přirozený areál rozšíření“ a „v přírodě“, které jsou uvedeny v čl. 12 odst. 1 směrnice, jakož i rozsahu ochrany, která z nich vyplývá.

¹⁵ Viz např. Brunnée, J. The United States and international Environmental Law: Living with an Elephant. *EJIL*. 2004, roč. 15, č. 4, s. 617-649.

¹⁶ Reed, L. Last Great American Whale. *New York*. Sire, 1989.

¹⁷ Viz např. Guzel, B. *The Wolf at the Door: A Poetic Cycle*. Xenos, 2001, 95 s.

¹⁸ Viz např. Těsnohlídek, J. Vlci u dveří. *Rakovina*. JT's, 2011, s. 25. Nebo York, T. A Wolf at the Door (It Girl. Rag Doll.). *Hail to the Thief (Radiohead)*. 2003, Parlophone.

¹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, ECLI:EU: C:2020:458).

²⁰ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. 1992, L 206, s. 7.

Předkládající trestní soud si nebyl jistý, jak řešit situaci při absenci výjimky podle čl. 16 směrnice, pokud je zvíře spatřeno na okraji lokality nebo vnikne na území územního správního celku, nebo zda je výjimka nezbytná pro jakéhokoli volně žijícího jedince, který se nenachází v zajetí, bez ohledu na skutečnost, že vnikl na území takového celku. Zároveň předkládací soud správně upozorňoval, že „(r)estriktivní výklad ustanovení směrnice by mohl vést k závěru, že stát nemá žádnou povinnost v rozsahu, v němž jedinci druhu patřícího k ohroženým druhům opustili přírodní stanoviště, což by bylo v rozporu s cílem stanoveným tímto normativním aktem.“²¹

Soudní dvůr vyšel ze skutečnosti, že čl. 12 směrnice nezakládá ochranu, kterou zakotvuje, na pojmu „přírodní stanoviště“ a že nezavádí režim ochrany jedinců chráněných živočišných druhů v závislosti na místě, prostoru nebo stanovišti, kde se nacházejí v daném okamžiku. Ochrana živočichů tak není spjata pouze s ochranou stanovišť ve smyslu evropsky významných lokalit: „Co se týče chráněných živočišných druhů, které stejně jako vlk obývají rozsáhlá území, pojem „přirozený areál rozšíření“ je tudíž širší než zeměpisný prostor, který vykazuje fyzické nebo biologické prvky nezbytné pro jejich život a reprodukci.“²² Soudní dvůr se v tomto ohledu ztotožnil se závěry generální advokátky, že areál odpovídá zeměpisnému území, v němž se dotýčný živočišný druh v rámci svého přirozeného chování vyskytuje, respektive do něhož se rozšiřuje.²³ Do tohoto areálu může spadat i lidské osídlení, přičemž nehraje roli, že se zde živočichové živí zbytky potravin, odpadky nebo jídlem přímo poskytnutým člověkem. Nelze tedy dovodit, že „volně žijící jedinec chráněného živočišného druhu, který se nachází v blízkosti nebo uvnitř oblasti lidského osídlení, přemísťuje se přes takové oblasti nebo se živí člověkem vyprodukovanými zdroji, by byl živočichem, který opustil svůj „přirozený areál rozšíření“, nebo že by tento areál byl neslučitelný s lidskými staveními nebo s antropogenními úpravami.“²⁴

Na případy, kdy dojde ke konfliktu mezi člověkem (resp. častěji s jeho majetkem) a jedincem chráněného živočišného druhu, se pochopitelně nadále vztahují výjimky stanovené v čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Úmyslný odchyt jedinců chráněných živočišných druhů bez udělené výjimky však není možný. Pokud vnitrostátní úprava s nastalou situací nepočítá a neumožňuje v krátké době přiměřeně zareagovat na chování vlka, a tím snížit včas související rizika, nejde o okolnost, která by zbavovala odpovědnosti za nedodržení povinností vyplývajících z čl. 12 odst. 1 písm. a) a čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Jde však

²¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 15. 11. 2018, Judecătoria Zărnești (Rumunsko), věc C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, bod 28.

²² Bod 38.

²³ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 13. 2. 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93, bod 37).

²⁴ Bod 39.

o relevantní skutečnost v rámci určení sankce použitelné v projednávaném případě z důvodu nedodržení povinností vyplývajících z čl. 12 odst. 1 písm. a) a čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.²⁵

Rozsudek SDEU potvrzuje, že výklad pojmu „areál přirozeného rozšíření“ používaný směrnicí o stanovištích, musí být vykládán v zásadě stejně jako pojem „areál rozšíření“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. f) Bonnské úmluvy. Použití výrazu „v přírodě“ v čl. 12 odst. 1 písm. a) a c) směrnice o stanovištích uvedené závěry nepopírá. Musí být chápáno v tom smyslu, že přísná ochrana chráněných živočišných druhů prostřednictvím zákazů stanovených v čl. 12 odst. 1 směrnice se použije nikoliv pouze na určitých konkrétních místech, ale vztahuje se na všechny jedince chráněných živočišných druhů, které žijí v přírodě, respektive volné přírodě, a plní tak svou funkci v přirozených ekosystémech, aniž se nutně vztahuje na jedince, kteří jsou v zákonném zajetí.

Zákaz poškozování nebo ničení míst odpočinku podle směrnice o stanovištích: C-477/19 (*Magistrat der Stadt Wien, Grand hamster*)

Podle čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích musí členské státy přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje mimo jiné poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku. V rozsudku ve věci C-477/19 (*Magistrat der Stadt Wien, Grand hamster*)²⁶ Soudní dvůr vyložil, co znamená pojem „místo odpočinku“, a to na půdorysu provádění stavebních prací na pozemku, na kterém se vyskytuje křeček polní. Spor se vedl především o to, zda by se měl ochranný režim týkat i mezitím opuštěných míst odpočinku. Podle Soudního dvora by bylo v rozporu s režimem ochrany stanoveným v čl. 12 směrnice o stanovištích, kterým je účinně zabránit tomu, aby byly poškozeny chráněné živočišné druhy, a zejména jejich stanoviště, „aby se místa odpočinku chráněného živočišného druhu zbavila ochrany tehdy, když již jím nejsou obývána, ale existuje dostatečně vysoká pravděpodobnost, že se uvedený druh na tato místa vrátí, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.“²⁷

Myslím, že je jen otázkou času, než se setkáme se spory o určení, jaká míra pravděpodobnosti je dostatečná, proti závěrům rozsudku však nelze nic namítat. V tomto ohledu se sluší připomenout, že místům rozmnožování nebo místům odpočinku svědčí zvýšená ochrana ve srovnání s ochranou proti poškozování nebo ničení,²⁸ protože zákaz uvedený v čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích

²⁵ Bod 60.

²⁶ Rozsudek SDEU ze dne 2. 7. 2020, *Magistrat der Stadt Wien* (C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517).

²⁷ Bod 34.

²⁸ Viz rozsudek SDEU ze dne 10. 1. 2006, *Komise v. Německo* (C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, bod 55).

se neomezuje na úmyslná jednání na rozdíl od toho, co je stanoveno ve vztahu k jednáním uvedeným v čl. 12 písm. a) až c) uvedené směrnice.²⁹

Především je ale patrné, že se předkládající soud nespokojil s úvahami formulovanými Komisí v orientačním dokumentu z roku 2007,³⁰ protože jsou podle něj nepřesné a ponechávají v rámci výkladu uvedených pojmů velmi široký prostor. To však Soudní dvůr odmítl a naopak se s úvahami Komise spokojil, protože je možné je v konkrétním případě doplnit východisky a cíli směrnice. Jinak řečeno, namísto přesných definic postačuje selský rozum.

Uvedené je podstatné z toho důvodu, protože předkládající soud požadoval i vyložení dalších pojmů jako „místo rozmnožování“, „poškození“ a „ničení“. Nebylo mu však vyhověno, protože nutnost výkladu „místo rozmnožování“ ze skutkových okolností nevyplývala, a hypotetické otázky Soudní dvůr nezodpovídá. K výkladu pojmů „poškození“ a „ničení“ SDEU poznamenal, že čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích nerozlišuje zákaz poškození nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku podle povahy zásahu do těchto míst. A protože tak nečiní ani vnitrostátní rozhodnutí o uložení pokuty, která může být v případě jejího nezaplacení přeměněna na trest odnětí svobody, opět není dán důvod k tomu, aby soud podrobnější výklad obou pojmů poskytl za situace, *„škodlivými opatřeními byly zničeny dva vchody do nor křečka polního, což znamená, že tyto nory byly přinejmenším poškozeny.“*³¹ K jinému závěru by patrně soud dospěl tehdy, pokud by vůbec nebylo zřejmé, že k poškození či ničení nor došlo, případně pokud by porušení zákona provádějícího směrnici mohlo vést k rozdílným trestním sankcím v závislosti na to, zda závadné jednání mělo povahu poškození nebo ničení.

Drobná odbočka: Opakovaně jsem v předchozích číslech tohoto časopisu kritizoval potíže s českými překlady judikatury Soudního dvora. Ty sice nedosahují rozměrů mnohdy absurdní anonymizace rozhodnutí českých správních soudů [zejm. Krajského soudu v Praze a Městského soudu v Praze, které někdy začerňují i názvy právních předpisů, odkazované judikatury nebo odborných komentářů, případně dokonce i adresu MŽP či kasačního soudu³² anebo obecná označení typu zásah do krajinného rázu na východ od obce [„z. do k. r. na v. od o.“]³³], nicméně jsou v nich patrné nešvary, které komplikují práci s judikaturou a přitom by bylo možné se jich lehce vyvarovat. Jedním z nich je v poslední době patrné používání různých variant označení

²⁹ Viz rozsudek ze dne 20. 10. 2005, *Komise v. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, body 77 až 79).

³⁰ Viz https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf.

³¹ Bod 48.

³² Viz např. rozsudek MŠ v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 6 A 225/2015-109.

³³ Podobně anonymizoval název řeky Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2519/2011.

směrnic. V rozsudku týkajícím se ochrany křečků se tak objevuje *směrnice o „stanovištích“*, přičemž v jiných letošních rozhodnutích se uvozovky neobjevují.

Nemožnost „doposouzení“ hodnocení vlivů na lokalitu v soustavě Natura 2000: C-411/19 (WWF Italia Onlus další)

Uvedená odchylka není nijak výrazná. Existují ale i horší případy. Např. z prvního bodu výroku českého překladu rozsudku ve věci **C-411/19 (WWF Italia Onlus a další)**³⁴ zcela vypadlo označení příslušného článku směrnice o stanovištích (nyní již bez uvozovek). Jedná se o čl. 6 a rozsudek se týká schvalování záměru projektu silničního spojení severně od Říma. V roce 2004 vydalo italské ministerstvo životního prostředí kladné stanovisko k výstavbě záměru v podobě tzv. „fialové“ trasy. Následně záměr předběžně schválil i Meziresortní výbor pro hospodářské plánování. V roce 2015 však stavebník předložil kvůli vysokým nákladům na „fialovou trasu“ alternativní záměr, tzv. „zelenou trasu“, se závažnějšími dopady na životní prostředí a s odůvodněním, že existuje významný převažující veřejný zájem na dokončení strategické trasy, která je součástí transevropské dopravní sítě TEN-T. Přes požadavky ministerstva na zmírnění dopadů byl závěr v nové variantě předběžně schválen s tím, že zmírňující opatření budou řešena v „zelené trase“. Italský systém povolování záměrů je komplikovaný, nicméně jak je patrné, umožňuje obejít požadavky ministerstva a zúžit dostupné varianty záměru a tím i určit rozsah posuzování vlivů záměru na životní prostředí, v tomto konkrétním případě i na lokality v soustavě Natura 2000.

Závěry SDEU nijak nevybočují z již relativně ustáleného výkladu čl. 6 směrnice o stanovištích. Lze je shrnout tak, že 1) čl. 6 odst. 4 nepodmiňuje přednost naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu před ochranou zvláštní oblasti ochrany možností dostatečného zmírnění nepříznivého účinku na celistvost této oblasti: „*Účelem tohoto ustanovení bylo tedy stanovit, že za výjimečných okolností může cíl ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ve zvláštních oblastech ochrany ustoupit před jinými důvody obzvláště naléhavého veřejného zájmu, avšak za předpokladu, že dotyčný členský stát přijme nezbytná kompenzační opatření s cílem zachovat celkovou soudržnost evropské ekologické sítě Natura 2000*“;³⁵ 2) naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu se v zásadě nesmí zakládat na nižších nákladech na dílo, neboť „*nelze připustit, aby hospodářské náklady na taková opatření mohly být samy o sobě rozhodující pro volbu alternativních řešení*“;³⁶ 3) alternativní řešení musí vycházet z míry obtíží

³⁴ Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2020, WWF Italia Onlus a další (C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580).

³⁵ Bod 38.

³⁶ Bod 41, s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10, bod 77).

z hlediska celistvosti zvláštní oblasti ochrany; 4) aspekty posouzení nelze odkládat do pozdějších fází schvalovacího procesu. Pozdější analýzy proto již nelze považovat za posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3. To znamená, že „posouzení stanoveném v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích nelze platně pokračovat na základě analýz a studií provedených později. Pokud se tedy považuje za nezbytné posouzení důsledků plánu nebo projektu pro zvláštní oblast ochrany doplnit nebo prohloubit, nelze toto posouzení považovat za posouzení ve smyslu tohoto ustanovení.“³⁷ Úplné posouzení je přitom podmínkou odchylného postupu podle čl. 6 odst. 4 směrnice.³⁸ Není proto potřeba řešit, tak jak se o to snažil předkládající soud, zda může „doposouzení“ provést jiný orgán, než který provedl posouzení. Žádné „doposouzení“ totiž není možné.³⁹

A konečně 5) požadavek, aby posouzení obsahovalo úplná, přesná a konečná zjištění a závěry, příkazuje posoudit opatření, jejichž cílem je zamezit nebo omezit negativní vliv záměru nebo koncepce současně se samotnou koncepcí nebo záměrem, a v důsledku toho začlenit uvedená opatření do záměru nebo koncepce: „Připustit změnu tohoto plánu nebo projektu po posouzení jeho důsledků na dotčenou lokalitu zmírňujícími opatřeními by totiž znamenalo vzdát se posouzení dopadů samotných těchto opatření, jakož i dopadů konečného plánu nebo projektu na tuto lokalitu, a to v rozporu s cíli článku 6 této směrnice.“⁴⁰ To však neplatí pro kompenzační opatření, protože ta již podle své povahy odůvodňují, že budou vymezena až po posouzení negativního vlivu, např. až v rozhodnutí, které je konečným schválením záměru.

Podle SDEU směrnice o stanovištích nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které žadatel provede studii vlivů záměru nebo koncepce, na jejímž základě teprve příslušný správní orgán provede posouzení jejich důsledků. Naproti tomu směrnice nepřipouští uložit žadateli, aby do konečného záměru nebo koncepce „zapracoval požadavky, připomínky a doporučení krajinářské a environmentální povahy poté, co byl tento plán či projekt posouzen příslušným orgánem s negativním výsledkem, aniž by takto pozměněný plán nebo projekt podléhal novému posouzení ze strany tohoto orgánu.“⁴¹

³⁷ Bod 50.

³⁸ Rozsudek SDEU ze dne 21. 7. 2016, *Orleans a další* (C-387/15 a C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583, bod 60).

³⁹ Viz bod 74, podle kterého „směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že i když ponechává na členských státech, aby určily příslušný orgán k posouzení důsledků plánu nebo projektu pro zvláštní oblast ochrany v souladu s kritérii formulovanými v judikatuře Soudního dvora, brání tomu, aby jakýkoli orgán pokračoval v tomto posouzení nebo ho doplnil poté, co bylo provedeno.“

⁴⁰ Bod 56.

⁴¹ Bod 70.

Výklad pojmu „normální správa lokality“ a odpovědnost právnických osob veřejného práva za ekologickou újmu: C-297/19 (*Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig Holstein*)

Pozornost si zaslouží také rozsudek SDEU ve věci C-297/19 (*Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig Holstein*),⁴² který se týká především výkladu směrnice o ekologické újmě,⁴³ nicméně v návaznosti na zmíněnou územní ochranu podle směrnice o stanovištích. Mezi třemi kategoriemi škod v čl. 2 odst. 1 směrnice o ekologické újmě jsou pod písmenem a) uvedeny škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, které mohou spadat do oblasti působnosti této směrnice jak na základě písmene a), tak písm. b) odst. 1 článku 3 uvedené směrnice. Zatímco pojem „chráněné druhy a přírodní stanoviště“ musí být podle Soudního dvora chápán tak, že odkazuje „zejména na druhy a stanoviště vyjmenované ve směrnici 92/43 a 2009/147“⁴⁴ (podtržení doplněno), škody na takových druzích a stanovištích jsou definovány jako jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany těchto stanovišť nebo druhů. Pouze ty škody, které jsou určitým způsobem závažné a jsou kvalifikovány jako „významné škody“ v příloze I směrnice, mohou být považovány za škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, což musí být posouzeno v každém konkrétním případě, nicméně podle SDEU „členské státy mají při provádění této směrnice možnost posoudit, zda jsou tyto škody významné či nikoliv ve smyslu přílohy I uvedené směrnice.“⁴⁵ Na základě těchto úvah posuzoval Soudní dvůr škody způsobené provozem přečerpávací stanice na rybákovi černém (*Chludionias niger*), jehož výskyt je hlavním důvodem vyhlášení chráněné oblasti na poloostrově Eiderstedt v západní části spolkové země Šlesvicko-Holštýnska. Přečerpávací stanici provozoval svaz pro správu vodních toků, který má za úkol (a zároveň i k tomu povolení) provádět odvodňování oblasti, které je nezbytné k jejímu zemědělskému využívání.

Výkladem čl. 2 směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu Soudní dvůr dovedl, že činnost povolená na základě naturových směrnic „nemůže být kvalifikována jako „škoda na chráněných druzích a přírodních stanovištích“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/35 a nemůže spadat do působnosti této směrnice na základě bodu a) ani bodu b) čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice.“⁴⁶ Ekologickou újmou

⁴² Rozsudek SDEU ze dne 9. 7. 2020, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein* (C-297/19, ECLI:EU:C:2020:533).

⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. 2004, L 143, s. 56.

⁴⁴ Bod 33.

⁴⁵ Bod 36.

⁴⁶ Bod 39.

nemusí být ani škody způsobené přirozenými příčinami nebo normální správa lokalit. Co se týče výkladu tohoto pojmu, pak pojem „normální“ podle SDEU „odpovídá výrazům „obvyklý“, „běžný“ nebo „obecný“, které vyplývají z různých jazykových verzí přílohy I třetího pododstavce druhé odrážky směrnice 2004/35, jako například ze španělské verze („corriente“) nebo řecké („συνήθη“). K tomu, aby však pojem „normální“ nebyl v rámci ochrany životního prostředí zbaven svého užitečného účinku, je třeba dodat, že správu lze považovat za normální pouze tehdy, pokud je v souladu s osvědčenými postupy, zejména pak se správnou zemědělskou praxí.“⁴⁷ Slovní spojení „normální správa lokalit“ tedy musí být chápáno tak, že zahrnuje jakékoli opatření umožňující řádnou správu nebo uspořádání lokalit, v nichž se vyskytují chráněné druhy nebo přírodní stanoviště, v souladu zejména s obecně uznávanými zemědělskými postupy. Normální správa lokality musí být posouzena s ohledem na nezbytná opatření, která členské státy musí přijmout na základě naturových směrnic, takže může být považována za normální pouze tehdy, pokud dodržuje cíle a povinnosti stanovené v těchto směrnicích. To znamená, i zohledňuje charakteristické aspekty lokality, jako je zvláště existence lidské činnosti.⁴⁸ Normální správou lokality proto může být i zavlažování nebo odvodňování. Slovní spojení „pracovní činnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 7 směrnice o ekologické újmě se přitom vztahuje i na činnosti vykonávané ve veřejném zájmu na základě zákonného přenesení úkolů.

Z uvedeného vyplývá, že právnické osoby veřejného práva mohou nést odpovědnost za škody na životním prostředí způsobené činnostmi vykonávanými ve veřejném zájmu na základě zákonného přenesení úkolů, jako je provozování přečerpávací stanice k odvodňování zemědělských ploch v chráněné lokalitě.

Nesprávné udělování výjimek z ochrany ptáků: C-217/19 (Komise v. Finsko) a C-161/19 (Komise v. Rakousko)

Co se týče výkladu směrnice o ochraně volně žijících ptáků,⁴⁹ rozsudkem ve věci **C-217/19 (Komise v. Finsko, Chasse printanière à l'èider à duvet mâle)**⁵⁰ odsoudil SDEU praxi, podle které Finsko od roku 2011 pravidelně dávalo souhlas k vydávání povolení k jarnímu lovu samce kajky mořské (*Somateria mollissima*) v provincii Alandy.

Soud potvrdil k podmínce rozumného množství při udělování výjimky z ochrany (tato podmínka v české úpravě v rozporu se směrnicí absentuje), že možnost vy-

⁴⁷ Bod 52.

⁴⁸ Body 53-56.

⁴⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. OJ L 20, 26. 1. 2010, s. 7-25.

⁵⁰ Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2020, *Komise v. Finsko, Chasse printanière à l'èider à duvet mâle* (C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291).

užití odchylky v čl. 9 odst. 1 písm. c) je vyloučená, není-li zajištěno, že dotčená populace bude udržena na „uspokojivé úrovni“, a to ať už lov přispívá k nepříznivému stavu populace z hlediska jejího zachování, či nikoliv.⁵¹ Doplnil, že uspokojivá úroveň neznámá, že počet populace nemůže klesat, nicméně v takovém případě by měly existovat jiné okolnosti, které uspokojivou úroveň dokládají: „Okolnost, že má populace dotčeného druhu sestupnou tendenci, jako taková zajiště nestací k prokázání, že stav této populace z hlediska jejího zachování je nepříznivý. Nicméně v případě, že další důkazy nenasvědčují tomu, že by situace měla být z jiných důvodů považována za příznivou, taková okolnost neumožňuje mít za to, že je populace udržována na „uspokojivé úrovni“.“⁵² Při rozhodování o udělení výjimky musí mít správní orgány k dispozici nejlepší relevantní poznatky. Nestací tedy obecné informace nebo studie staré několik let. K tomu sice již existuje judikatura SDEU, týká se však čl. 9 odst. 2 směrnice o stanovištích⁵³ (kterou rozsudek označuje v další možné variantě jako směrnici „o přírodních stanovištích“).

Pozitivně lze hodnotit, že Soudní dvůr konečně postavil najisto, že pokud členský stát povoluje výjimku a ta je dle směrnice ohraničena podmínkou malého množství, neznámá to, že může využít celou dostupnou kvótu, ale „je třeba se hypoteticky zamyslet nad tím, které další členské státy by mohly chtít této kvóty využít a každému z nich vyhradit její příslušnou část“.⁵⁴ Dále se Soudní dvůr pokusil překonat prohlubující se rozdíly v přístupu k výkladu odchýlného režimu podle čl. 9 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a k výkladu čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Zatímco v souvislosti s ochranou ptáků soud hovoří o udržení na uspokojivé úrovni, k ochraně ohrožených druhů soud uvedl k povolování výjimek, že je „výjimečně možné, pokud je náležitě prokázáno, že nemohou zhoršit nepříznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany nebo zabránit jejich navrácení do příznivého stavu“.⁵⁵ Zdálo by se tak – a Komise i tímto způsobem argumentovala – že odchýlný režim stanovený v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ochraně volně žijících ptáků je přísnější tím, že uplatnění odchýlného režimu podřizuje požadavku, že je úroveň ptačí populace uspokojivá. Podle SDEU může i k udělení výjimek podle směrnice o stanovištích dojít pouze za výjimečných okolností a udělení výjimky musí být posuzováno rovněž z hlediska zásady obezřetnosti: „Z toho vyplývá, že ačkoliv výklad těchto dvou směrnic zohledňuje

⁵¹ K tomu již rozsudek SDEU ze dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další* (C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, bod 32), a ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Malta* (C-76/08, ECLI:EU:C:2009:535, bod 59).

⁵² Bod 83.

⁵³ Viz rozsudky SDEU ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, body 52 a 61), a ze dne 10. 10. 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, bod 51).

⁵⁴ Bod 93.

⁵⁵ Rozsudek SDEU ze dne 14. 6. 2007, *Komise/Finsko* (C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, bod 29).

*zvláštnosti každé z nich, nelze uvedený výklad považovat za rozdílný, jelikož v mezích zvláštností těchto směrnic obsahuje obdobné úvahy, které se odvíjejí zejména od systému ochrany upraveného každou z nich.*⁵⁶

Rozsudek je lehce znepokojující v tom, že Komise problematická povolení s Finskem řešila již od roku 2012, nicméně Finsko odmítalo, že by se dopustilo porušení směrnice s tím, že lov spadá pod výjimku upravenou v čl. 9 odst. 1 písm. c). Protože závadná praxe každým rokem pokračovala, zdá se doba, než byl případ předložen Soudnímu dvoru, velmi dlouhá (žaloba byla podaná v roce 2019), a jen svědčí o výrazné politizaci kauz spojených s nezákonným využíváním ptáků v jednotlivých členských státech. Pokud je vám navíc rozsudek obsahově povědomý, může jít o reminiscenci rozsudku z roku 2005,⁵⁷ kdy Soudní dvůr rozhodl v podstatě o tom samém – že lov samců kajky mořské, k němuž byl v letech 1998 až 2001 udělován souhlas v provincii Alandy, není v souladu s původní směrnicí o ochraně volně žijících ptáků (79/409). V návaznosti na tento rozsudek vláda autonomní provincie Alandy neudělila povolení k jarnímu lovu samců kajky mořské pro roky 2006 až 2010, načež svoji vadnou praxi udělování každoročních výjimek obnovila. Jde tedy o problém, který existuje více než dvacet let. A nemohu se ubránit dojmu, že nový případ měl být posuzován v režimu nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku SDEU, s možností uložení finanční sankce.

Ve stejný den, kdy rozhodl Soudní dvůr v uvedené věci lovu kajky, vydal také s podobnými závěry rozsudek ve věci **C-161/19** (*Komise v. Rakousko, Chasse printanière à la bécasse des bois*),⁵⁸ a to k jarnímu lovu samčích exemplářů sluky lesní (*Scolopax rusticola*) ve spolkové zemi Dolní Rakousko. Řízení o nesplnění povinnosti proti Rakousku bylo zahájeno v roce 2013 a Rakousko především namítalo, že podzimní lov nepředstavuje jiné uspokojivé řešení, protože neumožňuje dostatečně selektivní lov. Takové zdůvodnění je v souladu s prejudikaturou, protože podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení nelze vnímat absolutně, ale tak, aby se výjimky využívaly jen v nezbytném rozsahu. Podobně jako v případě výjimek z ochrany území v soustavě Natura 2000 je tak rozhodující posouzení adekvátnosti jiného řešení ve vztahu k požadovanému účelu.⁵⁹ SDEU však nevyhověl

⁵⁶ Bod 84.

⁵⁷ Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2005, *Komise v. Finsko* (C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770).

⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2020, *Komise v. Rakousko, Chasse printanière à la bécasse des bois* (C-161/19, ECLI:EU:C:2020:290).

⁵⁹ K tomu viz rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Malta* (C-76/08, ECLI:EU:C:2009:535, body 56-57: „Když totiž zákonodárce Společenství použil výraz „jiné uspokojivé řešení“, neměl v úmyslu vyloučit použití odchylky stanovené v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice v případě, kdy existuje jakákoliv možnost lovit v obdobích povolených na základě článku 7 směrnice, ale chtěl umožnit, aby se z tohoto ustanovení činily výjimky pouze v nezbytném rozsahu, pokud možnosti lovu během těchto období, v projednávaném případě na podzim, jsou natolik omezené, že by byla narušena rovnováha

konkrétním argumentům, že bylo v daném případě nutným řešením odstraňování zrovna samčích exemplářů. I ti představují součást reprodukční populace – a v zásadě není důvod, aby byl preferován před lovem obou pohlaví v jiném období, než je jarní hnízdění a rozmnožování. Proto není splněna podmínka existence jiného uspokojivého řešení.

Daň z výroby energie z obnovitelných zdrojů není v rozporu s právem EU: C-818/19 a C-878/19 (*Marvik-Pastrogor a Rodes* – 08)

Zdanit výrobu energie z obnovitelných zdrojů neodporuje právu EU. To samozřejmě není žádný převratný závěr, ale z pohledu souvisejících vnitrostátních sporů a arbitráží, které se ve velkém počtu týkají i Česka, jde o závěr jistě důležitý. Problém je v tom, že se o něm málokdo dozví.

Již v roce 2017 posuzoval ve spojených věcech **C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16** (*Elecdedy Carcelen*)⁶⁰ Soudní dvůr španělskou úpravu zdanění větrných elektráren. Rozsudek však vcelku zapadl, a to zejména z důvodu, že se nejednalo o typickou daň, ale zvláštní poplatek ukládaný ve španělském regionu La Mancha, a především nešlo o poplatek za elektřinu, ale za elektrárnu (v rámci boje proti větrným mlýnům, eh). Protože zdanění nepodléhají energetické produkty nebo elektřina, ale větrné generátory, vůbec se neuplatní příslušná úprava ke zdanění energetických produktů a elektřiny.⁶¹ Ze stejného důvodu se neuplatní ani obecná unijní úprava spotřebních daní,⁶² takže otázka, zda je cílem tohoto poplatku ochrana životního prostředí, spadá výlučně do působnosti vnitrostátního práva.⁶³ Co se týče možného rozporu s cílem minimalizace překážek využívání energie z obnovitelných zdrojů, který vyplývá ze směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů,⁶⁴ podle SDEU se o rozpor nejedná: „*Jak vyplývá ze samotného znění čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28, a zejména z výrazu „mohou“, nejsou členské státy vůbec povinny zavést za účelem podpory využívání energie z obnovitelných*

mezi ochranou druhů a určitými rekreačními aktivitami, o jejíž dosažení směrnice usiluje. Z ustanovení článku 9 směrnice, která hovoří o přísné kontrole uvedené odchylky a selektivní povaze odchytu, jakož i ostatně z obecné zásady proporcionality, nicméně vyplývá, že odchylka, kterou členský stát zamýšlí použít, musí být přiměřená potřebám, které ji odůvodňují.“

⁶⁰ Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2017, *Elecdedy Carcelen* (C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16, ECLI:EU:C:2017:705).

⁶¹ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Úř. věst. L 283, 31. 10. 2003, s. 51-70.

⁶² Směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. prosince 2008 o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS. Úř. věst. L 9, 14. 1. 2009, s. 12-30.

⁶³ Bod 64.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES. Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16-62.

*zdrojů režimy podpory, a a fortiori, pokud se rozhodnou takovéto režimy zavést, nemusí to být formou osvobození od daně nebo snížení daně.*⁶⁵

Nyní SDEU na citované závěry potvrdil ve spojených věcech **C-818/19 a C-878/19** (*Marvik-Pastrogor a Rodes - 08*),⁶⁶ když posuzoval bulharskou úpravu zdanění elektřiny ze solárních elektráren. Doplnil, že směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů nepředstavuje unijní opatření týkající se sbližování daňových předpisů, takže se nemůže použít proti zdanění energie z obnovitelných zdrojů.⁶⁷ Navíc dovodil, že ani požadavek na podporu obnovitelných zdrojů ve smyslu čl. 3 odst. 3 písm. a) směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů⁶⁸ nevylučuje vnitrostátní zdanění energie. Zároveň ale u části předběžných otázek konstatoval, že není příslušný k jejich zodpovězení (nebylo možné hodnotit soulad s Listinou základních práv EU, protože nejde o aplikaci unijního práva). Proto rozhodl soud usnesením, které je ke škodě většiny nejen českých právníků dostupné pouze v bulharštině a ve francouzštině. Takže ho můžete lehce minout, pokud nesledujete každou prkotinu, která z Lucemburku přijde.

Uvedená interpretace požadavků směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů s sebou nese podstatné implikace. Prvně je možné připomenout, že podpora využívání obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny představuje jeden z důležitých prvků balíčku opatření nezbytných ke snížení emisí skleníkových plynů, které představují jednu z hlavních příčin klimatických změn, proti kterým se Evropská unie a její členské státy zavázaly bojovat, a tedy i pro plnění závazků. Z hlediska fungování společného trhu slouží tato podpora (resp. samotné zvyšování využívání) důvodům obecného zájmu ve smyslu čl. 36 SFEU. Kromě toho z čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU vyplývá, že rozvoj obnovitelných zdrojů energie je jedním z cílů, jimiž je vedena politika Unie v oblasti energetiky.⁶⁹

Při naplňování cíle, kterým je zajistit určitý podíl získávání energie z obnovitelných zdrojů, nicméně státy stále disponují určitým prostorem pro uvážení, pochopitelně s výhradou, že dodržují základní svobody zaručené SFEU. Samotné zavedení poplatků nebo zdanění energie z obnovitelných zdrojů může vést k tomu, že členský stát nesplní závazné národní cíle, protože výroba a využívání energie z obnovitelných zdrojů bude méně atraktivní. Stejně tak může působit, pokud

⁶⁵ Bod 31

⁶⁶ Usnesení SDEU ze dne 30. 4. 2020, *Marvik-Pastrogor a Rodes - 08* (C-818/19 a C-878/19, ECLI:EU:C:2020:314).

⁶⁷ S odkazem na rozsudek ze dne 7. 11. 2019, *UNESA a další* (C-80/18 až C-83/18, ECLI:EU:C:2019:934, body 51 a 52).

⁶⁸ „Za účelem dosažení cílů uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku mohou členské státy použít mimo jiné tato opatření: a) režimy podpory“.

⁶⁹ Blíže viz např. rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2014, *Ålands Vindkraft* (C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, body 78 až 81).

stát nezavede žádný systém podpory pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Nicméně zavedení samotného poplatku nebo zdanění není neslučitelné s unijním právem. To je podstatné např. z hlediska vhodnosti argumentace pro klimatickou litigaci proti státu, který dlouhodobě rezignuje na zavedení systematických nástrojů zvyšování využití obnovitelných zdrojů.

Výkladu směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů se částečně týká i rozsudek ve věci **C-727/12 (*ECO-WIND Construction*)**,⁷⁰ ve kterém SDEU dovodil, že požadavky směrnice nevylučují podmínku vnitrostátního práva, podle které je možné umístit větrné elektrárny v minimální vzdálenosti mezi touto větrnou elektrárnou a obytnými budovami, pokud je tato právní úprava nezbytná a přiměřená vzhledem k celkovému závaznému národnímu cíli dotyčného členského státu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Další rozhodnutí o předběžných otázkách: C-592/18 (*Darie*), C-189/19 (*Spenner*), C-113/19 (*Luxaviation*), C-24/19 (*A a další*), C-535/18 (*Land Nordrhein-Westfalen*), C-15/19 (*Azienda Municipale Ambiente*), C-654/18 (*Intersoh*)

Z dalších rozhodnutí v řízení o předběžné otázce lze poukázat na rozsudek ve věci **C-592/18 (*Darie*)**,⁷¹ ve kterém Soudní dvůr vyložil pojem „biocidní přípravek“ ve smyslu nařízení o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání.⁷² V pozadí případu bylo rozhodnutí, kterým nizozemský státní tajemník nařídil společnosti *Darie*, aby přestala uvádět neschválený přípravek na trh, a to pod hrozbou donucovací pokuty ve výši 1 000 euro týdně až do maximální částky 25 000 euro. Tento přípravek byl inzerován tak, že jeho účinek nespočívá v zamezení škodlivých organismů, nýbrž vzniku nebo zachování možného životního prostoru těchto organismů. Podle Soudního dvora však pojem „biocidní přípravek“ zahrnuje nejen přímé účinky, ale i nepřímé účinky přípravku. Vztahuje se tedy na přípravky obsahující jeden nebo více druhů bakterií, enzymů nebo jiných složek, které z důvodu jejich specifického způsobu účinku nepůsobí v zásadě přímo na cílové škodlivé organismy, ale působí na vznik nebo zachování možného životního prostoru těchto organismů, pokud je účinků těchto přípravků dosaženo jakýmkoliv jiným způsobem než pouhým fyzickým nebo mechanickým působením, a tyto účinky jsou nedílnou součástí řetězce příčinných souvislostí, jehož cílem je inhibiční účinek vůči uvedeným organismům. Zároveň na kvalifikaci přípravku jako „biocidního přípravku“ nemá vliv ani doba, během níž působí nebo

⁷⁰ Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *ECO-WIND Construction* (C-727/17, ECLI:EU:C:2020:393).

⁷¹ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2019, *Darie* (C-592/18, ECLI:EU:C:2019:1140).

⁷² Čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Úř. věst. L 167, 27. 6. 2012, s. 1-123.

skutečnost, že přípravek má být použit na ošetřovaný povrch teprve po odstranění cílových škodlivých organismů na tomto povrchu.

V rozsudku ve věci **C-189/19** (*Spenner*)⁷³ SDEU upřesnil obsah povinnosti stanovit historickou úroveň činnosti zařízení ve smyslu čl. 9 rozhodnutí Komise, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise.⁷⁴ Dovedil, že článek 9 odst. 1 citovaného rozhodnutí musí být vykládán v tom smyslu, že příslušnému vnitrostátnímu orgánu neukládá, aby sám určil základní období relevantní pro posouzení historických úrovní činnosti zařízení, a že čl. 9 odst. 9 musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na rozsáhlá rozšíření kapacity stávajícího zařízení, k nimž došlo před základním obdobím, které bylo určeno podle čl. 9 odst. 1 rozhodnutí.

Systému obchodování s emisními povolenkami se týká také usnesení ve věci **C-113/19** (*Luxaviation*),⁷⁵ které obsahově navazuje na předchozí judikaturu k ukládání pokut za nevyřazení dostačujícího množství povolenek ke krytí emisí. Přísná úprava a její poměrně striktní interpretace Soudním dvorem se totiž mohou dostat do rozporu se zásadami trestání.⁷⁶ V dané věci byla pokutován lucemburský letecký dopravce, který se spoléhal na nejasný registrační e-mail v přesvědčení, že řádně dokončil postup vyřazení povolenek. Celková výše pokuty činila 642 800 eur. Soudní dvůr se přidržel dřívějších závěrů, že unijní úprava brání tomu, aby provozovatel unikl uložení pokuty a že pokuta za překročení emisí není v rozporu se zásadou proporcionality. Vnitrostátním soudům přitom nepřísluší výši pokuty moderovat: „Poskytnutí možnosti vnitrostátnímu soudu, aby mohl upravit výši pokuty sankcionující provozovatele spadající do této druhé kategorie, a tudíž zacházet odlišně s provozovateli, kteří se všichni objektivně nacházejí v téže situaci, kdy nesplnili svou povinnost vyřadit povolenky, tedy nejenže nijak nevyplývá ze zásady rovnosti před zákonem, ale dokonce by bylo s touto zásadou v rozporu.“⁷⁷ Provozovatel, kterému byla uložena pokuta, ani nemůže dovozovat z čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv EU právo na pomoc při svých administrativních úkonech prováděných za účelem každoročního vyřazování povolenek na emise, protože citované usta-

⁷³ Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, *Spenner* (C-189/19, ECLI:EU:C:2020:381).

⁷⁴ Rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1), jakož i článku 1 rozhodnutí Komise (EU) 2017/126 ze dne 24. ledna 2017, kterým se mění rozhodnutí 2013/448/EU, pokud jde o stanovení opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví v souladu s článkem 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Úř. věst. 2017, L 19, s. 93.

⁷⁵ Usnesení SDEU ze dne 26. 3. 2020, *Luxaviation* (C-113/19, ECLI:EU:C:2020:228).

⁷⁶ Bliže viz Vomáčka, V. Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí. 2020, roč. 2019, č. 53, s. 136-154.

⁷⁷ Bod 39.

novení dopadá výlučně na orgány Unie.⁷⁸ Na předkládajícím soudu však je, aby posoudil, zda okolnosti, které vedly k porušení povinnosti, mohou představovat vyšší moc, pro kterou není v unijní úpravě zvláštní ustanovení.⁷⁹

Z rozsáhlé prejudikatury⁸⁰ vychází také rozsudek ve věci **C-24/19 (A a další)**,⁸¹ ve kterém SDEU dospěl k závěru, že za koncepci pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) je možné považovat i vyhlášku a oběžník přijaté vládou státu federace, pokud oba předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umístování a provozování větrných elektráren. Tyto předpisy musí být řádně posouzeny. Pokud se tak nestane, a následně je zpochybněno umístění a provozování větrných elektráren, může vnitrostátní soud zachovat účinky předpisů a povolení pouze tehdy, když mu to vnitrostátní právo umožňuje v rámci sporu, který mu byl předložen, a v případě, kdy by zrušení uvedeného povolení mohlo mít významný dopad na dodávky elektřiny v celém dotčeném členském státě a pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě této protiprávnosti.⁸²

Řady otázek spojených především s ochranou vod, posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) a účasti veřejnosti se týká rozsudek ve věci **C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen)**.⁸³ Nemohu se ale zbavit dojmů, že zároveň nepřináší nic nového, co by již nevyplývalo z judikatury SDEU. Ten na půdorysu povolení výstavby úseku dálnice, kterým bylo zároveň povoleno odvádět srážkovou vodu tekoucí po povrchu vozovek do tří útvarů povrchové vody nebo do podzemních vod, předně upřesnil nároky na uplatňování práv dotčené veřejnosti, když dovo-
dil, že členské státy mohou stanovit, že „pokud procesní vada, kterou je stíženo rozhodnutí o povolení záměru, nemá dopad na změnu jeho obsahu, je návrh na zrušení tohoto rozhodnutí přípustný pouze tehdy, když dotčená nesrovnalost zbavila žalobce práva účasti na rozhodování ve věcech životního prostředí.“⁸⁴ Informace poskytnuté veřejnosti před rozhodnutím nemusí mít formu jednoho dokumentu, ale musí poskytovat přesný přehled o dopadu dotčeného záměru na životní prostředí. Není možné kontrolovat dodržení povinností, mezi něž patří povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů jak povrchových, tak podzemních vod, až poté, co byl záměr povolen. Osoby z řad veřejnosti dotčené záměrem musí mít možnost napadnout u soudu porušení povinností zamezit zhoršení vodních útvarů a zajistit zlepše-

⁷⁸ Viz již rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2011, *Cicala* (C-482/10, ECLI:EU:C:2011:868, bod 28).

⁷⁹ Bod 58.

⁸⁰ Bližší viz Vomáčka, V. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) – rozsah a integrace. České právo životního prostředí. 2019, roč. 2019, č. 51, s. 136-157.

⁸¹ Rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, *A. a další* (C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503).

⁸² Bod 95.

⁸³ Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391).

⁸⁴ Bod 63.

ní jejich stavu, pokud se jich toto porušení bezprostředně dotýká.⁸⁵ Za zhoršení chemického stavu útvaru podzemních vod je pak podle Soudního dvora třeba považovat – podobně jako u vod povrchových – jednak překročení alespoň jedné z norem jakosti nebo prahových hodnot a jednak předvídatelné zvýšení koncentrace znečišťující látky, když již byla překročena prahová hodnota stanovená pro tuto znečišťující látku. Hodnoty naměřené na každém monitorovacím místě musí být zohledněny individuálně.⁸⁶

Soudní dvůr také odpovídal na předběžné otázky ve dvou odpadových věcech. Prvně v rozsudku ve věci **C-15/19** (*Azienda Municipale Ambiente*)⁸⁷ dovodil, že je možné, aby podle vnitrostátní úpravy musela dodržovat povinnosti vyplývající ze směrnice o skládkách odpadů,⁸⁸ zejména pokud jde o prodloužení doby následné péče po uzavření této skládky, i taková skládka, která byla v provozu k datu provedení této směrnice, aniž je nutné rozlišovat podle data uložení odpadu či stanovit opatření směřující k omezení finančního dopadu tohoto prodloužení ve vztahu k držiteli odpadu. Podle SDEU je takový výklad v souladu s povinností předcházet nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo je co nejvíce omezovat, která vyplývá ze zásady „znečišťovatel platí“. Byť směrnice tuto zásadu v souvislosti s vykládaným článkem 10 výslovně neuvádí, je tato zásada podle čl. 191 odst. 2 SFEU základní zásadou práva životního prostředí Unie, a musí k ní být tedy při jeho výkladu nutně přihlíženo.⁸⁹ V rozsudku ve věci **C-654/18** (*Intersoh*)⁹⁰ vykládal SDEU čl. 3 odst. 2 nařízení o přepravě odpadů⁹¹ ve vztahu k zařazení specifické směsi odpadu, který tvořil papír s vysokým oddílem znečištění. SDEU zejména dovodil, že při výkladu sporné položky nařízení je třeba zohlednit způsob, jakým jsou jednotlivé odrážky této položky strukturovány v odpovídající položce Basilejské úmluvy.

Řízení o porušení povinnosti: **C-384/19** (*Komise v. Španělsko*), **C-298/19** (*Komise v. Řecko*), **C-305/19** (Česká republika v. Komise), **C-248/19** (*Komise v. Kypr*), **C-638/18** (*Komise v. Rumunsko*)

V rozsudku ve věci **C-384/19** (*Komise v. Španělsko*)⁹² Soudní dvůr dospěl k závěru, že Španělsko v rozporu s požadavky směrnice o vyhodnocování a zvládání

⁸⁵ Bod 135.

⁸⁶ Bod 119.

⁸⁷ Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, *Azienda Municipale Ambiente* (C-15/19, ECLI:EU:C:2020:371).

⁸⁸ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů. Úř. věst. 1999, L 182, s. 1.

⁸⁹ Bod 54. Blíže k zásadě „znečišťovatel platí“ viz Vícha, O. *Princip „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ z právního pohledu*. Leges, 2014, 280 s.

⁹⁰ Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Intersoh* (C-654/18, ECLI:EU:C:2020:398).

⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů. Úř. věst. 2006, L 190, s. 1.

⁹² Rozsudek SDEU ze dne 2. 4. 2020, *Komise v. Španělsko* (C-384/19, ECLI:EU:C:2020:271).

povodňových rizik⁹³ nevyhodnotilo, nedokončilo a nezveřejnilo plány pro zvládání povodňových rizik pro několik oblastí povodí na svém území. Rozsudkem ve věci **C-298/19** (*Komise v. Řecko*)⁹⁴ Soudní dvůr uložil Řecku povinnost zaplatit paušální částku ve výši 3,5 milionů EUR za to, že nevyhovělo rozsudku z roku 2015⁹⁵ a nevymezilo ohrožené zóny vod a oblastí ovlivněných nadměrnými koncentracemi dusičnanů a nevypracovalo akční programy týkající se těchto oblastí podle směrnice o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.⁹⁶ V rozsudku ve věci **C-248/19** (*Komise v. Kypr*)⁹⁷ Soudní dvůr dospěl k závěru, že Kypr nesplnil povinnosti v oblasti čištění městských odpadních vod. V rozsudku ve věci **C-638/18** (*Komise v. Rumunsko*)⁹⁸ Soudní dvůr odsoudil systematické a přetrvávající nedodržování denních limitních hodnot koncentrací PM₁₀ v Rumunsku a konkrétně ročních limitních hodnot PM₁₀ v Bukurešti.

Na závěr lze odkázat na dvě řízení, která skončila úspěchem pro Českou republiku. Prvně Tribunál rozsudkem ve věci **T-509/18** (*Česká republika v. Komise*)⁹⁹ zrušil rozhodnutí Komise o uložení finanční korekce výdajů z Evropského zemědělského záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Spor se týkal provádění kontrol na místě: Podle Komise v případě, kdy české orgány prováděly více kontrol na místě u téhož příjemce, měla být první kontrola považována za „implicitní předběžné oznámení“ následujících kontrol, takže tyto následující kontroly měly proběhnout nejpozději do čtrnácti dnů, nebo dokonce do 48 hodin v případě žádosti o podporu na zvířata. Tribunál Komisi nepřisvědčil, protože takový výklad nemá oporu v unijním právu a na jeho základě nemohla být uložena finanční korekce. Dále ve věci **C-305/19** Komise poukazovala na chybné provedení čl. 13 odst. 2 směrnice o energetické náročnosti budov,¹⁰⁰ protože česká úprava v podobě § 7a zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ukládala povinnost vystavit certifikát, respektive průkaz, energetické náročnosti pouze pro budovy užívané orgánem veřejné moci, a nikoliv – jak vyžaduje směrnice – i v situacích, kdy jsou tyto budovy užívány jinými subjekty než orgány veřejné moci, a často je navštěvuje veřejnost. Protože se však vnitrostátní úprava změnila (viz

⁹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik. Úř. věst. L 288, 6. 11. 2007, s. 27-34.

⁹⁴ Rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2020, *Komise v. Řecko* (C-298/19, ECLI:EU:C:2020:133).

⁹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2015, *Komise v. Řecko* (C-149/14, ECLI:EU:C:2015:264).

⁹⁶ Směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Úř. věst. L 375, 31. 12. 1991, s. 1-8.

⁹⁷ Rozsudek SDEU ze dne 5. 3. 2020, *Komise v. Kypr* (C-248/19, ECLI:EU:C:2020:171).

⁹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2020, *Komise v. Rumunsko* (C-638/18, ECLI:EU:C:2020:334).

⁹⁹ Rozsudek Tribunálu ze dne 19. 12. 2019, *Komise v. Česká republika* (T-509/18, ECLI:EU:T:2019:876).

¹⁰⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov. Úř. věst. 2010, L 153, s. 13.

zákon č. 3/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů), Komise vzala žalobu zpět.¹⁰¹

O autorovi:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem ve věcech ochrany životního prostředí na Nejvyšším správním soudu.

Abstract

THE SCOPE OF SPECIES PROTECTION UNDER THE HABITATS DIRECTIVE: HUMAN SETTLEMENT AS A NATURAL RANGE OF SPECIALLY PROTECTED ANIMALS

This article provides a brief commentary on the recent case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) related to environmental protection. A particular interest is paid to the protection of endangered species under The Habitats Directive and protection of birds under the Birds Directive: Cases C-88/19 (*Alianța pentru combaterea abuzurilor*), C-477/19 (*Magistrat der Stadt Wien, Grand hamster*), C-297/19 (*Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig Holstein*), C-411/19 (*WWF Italia Onlus*), C-217/19 (*Commission v Finland*), C-161/19 (*Commission v Austria*). Furthermore, a summary is provided of case-law concerning the promotion of renewable energy (C-818/19, C-878/19), EU ETS (C-189/19, C-113/19), environmental impact assessment (C-24/19, C-535/18) and waste management and transport (C-15/19, C-654/18).

Key words:

Court of Justice of the European Union, case law, Natura 2000, environmental impact assessment



¹⁰¹ Usnesení SDEU ze dne 25. 2. 2020, Česká republika v. Komise (C-305/19, ECLI:EU:C:2020:186).

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**ŘEŠENÍ ROZPORŮ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ
A PRÁVO OBCÍ NA SAMOSPRÁVU***JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.***Úvodem**

Nálezem sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. května 2020¹ Ústavní soud (dále jen „ÚS“) zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu² a Městského soudu v Praze³, neboť těmito rozsudky bylo porušeno právo obce Lednice na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Rozsudky bylo také porušeno právo obce Lednice na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv svobod.

V čísle 53 tohoto časopisu jsem se věnoval tzv. nálezu ÚS „Pec pod Sněžkou“⁴, který naznačil dosavadní trend zvýšené citlivosti ÚS na zásahy ze strany státu vůči samosprávě. Tento trend je patrný právě zejména v oblasti územního plánování, neboť se jedná o činnost veřejné správy, kde se prolínají nejen různé veřejné zájmy, ale především se jedná o proces, který je založen na spolupráci samosprávy a státní správy. Samospráva prostřednictvím územního plánování stanoví vizi rozvoje území obce, a naopak státní správa dohlíží jednak na ochranu celospolečensky významných veřejných zájmů⁵ a dále na zákonnost celého procesu.

Tato kooperace⁶ státní správy reprezentované pořizovatelem a dotčenými orgány na jedné straně a samosprávy na straně druhé je procesním základem územního plánování v České republice. Jelikož všechny subjekty v procesu územního plánování hájí určité veřejné zájmy, je zapotřebí tyto leckdy protichůdné veřejné zájmy poměřovat a vážit a zajistit, aby celý proces územního plánování nepřišel vniveč v důsledku stanoviska či postoje některého z aktérů. K tomuto účelu slouží

¹ Soudcem zpravodajem byl Radovan Suchánek.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018, č. j. 6 As 113/2018-55.

³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018, č. j. 205/2015-77.

⁴ Nález ÚS ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17. K tomu srov. MÁCHA, Aleš. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. České právo životního prostředí, roč. XIX, č. 3/2019 (53), s. 121-135.

⁵ Nejen tedy z hlediska ochrany životního prostředí – ochrana zemědělské půdy, krajiny, vod, protipovodňová opatření, ale také z hlediska ochrany obyvatelstva – dostupnost území z hlediska integrovaného záchranného systému apod.

⁶ Bohužel v praxi někdy vnímaná spíše jako kohabitace.

institut řešení rozporů.⁷ Jeho cílem je dosažení takové dohody, která zajistí, že řešení navržené v územním plánu bude přijatelné pro zúčastněné strany, a zároveň zajistí potřebnou úroveň ochrany veřejných zájmů. Zároveň je cílem dohody stanovení podmínek, za kterých je řešení navržené v územním plánu přijatelné.

Komentovaný náleze se zabývá ochranou obce v procesu řešení rozporů. Již zde lze předestřít, že ÚS samotný proces řešení rozporů v té podobě, v jaké je v současné době nastaven, nepovažuje za protiústavní, nicméně i v rámci tohoto řešení nesmí orgány veřejné správy, obdobně jako v již zmiňovaném nálezu „Pec pod Sněžkou“, opomenout, že každé řešení musí být váženo a poměřováno hlediskem proporcionality ve vztahu k právu obcí na samosprávu.

Předmět a průběh řízení před správními soudy a Ústavním soudem

Předmětem řízení před Městským soudem v Praze byla dohoda o řešení rozporu uzavřená mezi Městským úřadem Břeclav, odborem rozvoje a správy, úřadu územního plánování, jako pořizovatelem územního plánu obce Lednice a Ministerstvem kultury jako dotčeným orgánem (dále jen „dohoda o řešení rozporu“).

V rámci řízení o návrhu územního plánu obce Lednice vydalo Ministerstvo kultury stanovisko⁸ k návrhu územního plánu.⁹ Obec Lednice považovala toto stanovisko za nepřijatelné a omezující její rozvoj. Na základě této skutečnosti bylo vedeno dohodovací jednání za účasti Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního orgánu státní správy ve věcech územního plánování a Ministerstva kultury jako dotčeného orgánu, který v řízení o návrhu územního plánu obce Lednice vydal stanovisko. Dohoda byla uzavřena postupem podle § 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), ve spojení s § 136 odst. 6¹⁰ a § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SR“)¹¹.

⁷ Viz § 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve spojení s § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸ Stanoviska dotčených orgánů v rámci řízení o návrhu územního plánu nejsou sice závaznými stanovisky podle § 149 SR, nicméně jejich obsah je na základě § 4 odst. 2 StZ závazný pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy vydávaná podle StZ, tedy i pro územní plán.

⁹ Viz § 50 odst. 2 StZ.

¹⁰ „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.“

¹¹ (1) Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc

Dohoda stanovila požadavky na úpravu návrhu územního plánu obce Lednice. Dohoda stanovila mimo jiné i podmínky pro využití ploch spočívající v „*nepřípustnosti výroby elektrické energie pomocí slunečního záření (např. fotovoltaické elektrárny) v zastavěném území a zastavitelných plochách (vyjma fotovoltaických panelů nebo systémů o celkové ploše do 1 m² napájejících např. parkovací automaty, radary atd., nejsou-li připevněny nebo položeny na střechách staveb), jakož i solárních termických panelů, kolektorů, absorbérů a jiných zařízení sloužících k výrobě tepla např. pro ohřev vody, které jsou připevněny nebo položeny na střechách staveb*“.¹² Dohoda tak fakticky stanovila plošný zákaz výroby elektrické energie pomocí slunečního záření s určitými výjimkami.

Proti této dohodě podala obec Lednice žalobu k Městskému soudu v Praze na ochranu před nezákonným zásahem nebo donucením. Tato žaloba byla zamítnuta¹³, přičemž ke kasační stížnosti obce Lednice byl tento zamítavý rozsudek Městského soudu v Praze zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.¹⁴ Následně Městský soud v Praze žalobu opět zamítl a doplnil odůvodnění svého rozsudku.¹⁵ Zásah do práva na samosprávu, resp. střet práva na samosprávu a zájem státu na ochraně kulturního dědictví pak poměřoval testem proporcionality.

Následná kasační stížnost proti druhému rozsudku Městského soudu v Praze byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.¹⁶ Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku mimo jiné uvedl, že přestože má obec v samostatné působnosti rozhodovat o všech podstatných krocích v procesu územního plánování, je proces pořízení územního plánu svěřen obci s rozšířenou působností v přenesené působnosti. Podle Nejvyššího správního soudu byl postup v dohodovacím řízení v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud přistoupil i k materiálnímu zhodno-

náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

(2) Považuje-li se několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Jde-li o spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, postupuje se přímo podle odstavce 3.

(3) Ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

¹² Viz bod 2 komentovaného nálezu.

¹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 6A 205/2015-42.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26.

¹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 6 A 205/2015-77.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018-55.

cení zákonnosti zásahu (uzavřené dohody), dospěl k závěru, že byť dohodou došlo k zásahu do práva obce Lednice na samosprávu, nebyl tento zásah nezákonný.

Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s Městským soudem v Praze k závěru, že s ohledem na význam a cíle ochrany Lednicko-valtického areálu zapsaného na seznam světového dědictví UNESCO byl zásah do práva obce Lednice na samosprávu ze strany státu skrze uzavřenou dohodou o řešení rozporu přiměřený, neboť dohoda podle jeho názoru představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými veřejnými zájmy a právem obce Lednice na samosprávu.

Hlavním argumentem obce Lednice v následně podané ústavní stížnosti bylo, že podle jejího názoru došlo uzavřenou dohodou k zásadnímu nezákonnému zásahu do práva obce na samosprávu, neboť dohoda byla uzavřena pouze mezi ústředními orgány státní správy bez účasti obce. Podle tvrzení obce Lednice tak došlo k zásahu do jejího práva na samosprávu, neboť pořízení a schválení územního plánu je v její samostatné působnosti, kdežto dohoda byla uzavřena pouze mezi orgány státní správy, byla doručena pouze pořizovateli, a tím fakticky zasahuje do jejího práva schválit územní plán v podobě zamýšlené obcí.

Další rozporovanou skutečností byl závěr obou správních soudů, že dohodu o řešení rozporů lze uzavřít bez účasti obce i tehdy, pokud se obsahem dohody zasahuje do její samostatné působnosti. Obec konečně rozporovala i obsah samotné dohody o řešení rozporu, neboť podle jejího názoru lze památkové ochrany dosáhnout i jinak než plošným zákazem způsobu využití některých ploch.¹⁷

Jelikož ÚS zhodnotil ústavní stížnost jako přípustnou, musel si ÚS na základě výše uvedeného skutkového stavu a argumentace stěžovatele zodpovědět primárně dvě otázky. Je dosavadní a roky v praxi fungující postup řešení rozporů ústavně konformní, a má být obec stranou těchto dohod? Další otázka spočívala v přezkumu obsahu dohody o řešení rozporu. Je obsah této dohody skutečně proporcionální ve vztahu k právu obce Lednice na samosprávu?¹⁸

Obecná východiska ÚS

Aby bylo možné zodpovědět výše uvedené otázky, stanovil si ÚS východiska pro jejich zodpovězení. Primárně ÚS vycházel z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, tedy těch článků Ústavy zaručujících právo územních samosprávných celků na samosprávu. Zásadní pro posouzení věci je především čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že stát může do činnosti územně samosprávných celků zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem stanovenými pro-

¹⁷ Zejména šlo o výše uvedenou podmínku nepřipustnosti výroby elektrické energie pomocí slunečního záření.

¹⁸ Viz bod 25, 43 a 48 komentovaného nálezu.

středky. Proti takovýmto zásahům přísluší přirozeně územně samosprávným celkům soudní ochrana podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Dále ÚS vyšel z relevantních ustanovení StZ, SŘ, zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.¹⁹ Jak ostatně ÚS učinil již v jiných nálezech týkajících se zásahů státu do práva na samosprávu²⁰, vymezil si ÚS podstatu práva na samosprávu a to ve vztahu k územnímu plánování.

Obecně lze konstatovat, že ÚS vychází z premisy, že podle platné právní úpravy náleží rozhodování o územním rozvoji obce do samostatné působnosti. Rozhodování o pořízení územního plánu a jeho schválení náleží do samostatné působnosti obce, přičemž jeho pořízení a projednání je výkonem působnosti přenesené. Lze dodat, že v územním plánování se skutečně jedná o smíšený (snad až sdílený) výkon veřejné správy, neboť na výkonu jedné činnosti veřejné správy se podílí jak samospráva, tak státní správa.

ÚS dále zdůraznil, že jakýkoliv zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy je jednání obce v příkrém rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Při každém posouzení zásahu státu do práva obce na samosprávu, musí soud náležitě zvážit význam zákonem chráněného zájmu na straně jedné a ústavně zaručeného práva na samosprávu na straně druhé. Soud musí proto také zkoumat důvody svědčící pro zásah státu, a zejména, zda je zásah přiměřený závažnosti těchto důvodů. Výsledek tohoto vážení zájmů musí soud ve svém rozhodnutí náležitě a přesvědčivě vyjádřit.²¹ Jinými slovy, ÚS i v tomto rozsudku akcentoval princip proporcionality při zásazích státu do práva územně samosprávných celků na samosprávu.

Obec jako účastník dohody o řešení rozporu

Po stanovení výše uvedených východisek přistoupil ÚS k zodpovězení prvé otázky, a to, zda je uzavření dohody o řešení rozporu v daném případě možné, ale především, zda účastníkem této dohody měla být obec Lednice.

ÚS zdůraznil, že proces územního plánování je společným dílem státní správy a samosprávy. Úkolem státní správy je v tomto procesu zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byla v dostatečné míře

¹⁹ Srov. § 4, 6, 43 odst. 4, 51 a 54 StZ, § 133 a 136 SŘ.

²⁰ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 [k tomu blíže srov. VÍCHA, Ondřej. Ústavní soud zamítl ústavní stížnost obce Nové Heřminovy. České právo životního prostředí, roč. XVIII., č. 4/2018 (50), s. 100-113] nebo již zmiňovaný nález sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019 (věc „Pec pod Sněžkou“).

²¹ Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019 (věc „Pec pod Sněžkou“) a bod 42 komentovaného nálezu.

zajištěna ochrana veřejných zájmů, v daném případě včetně ochrany na úseku památkové péče.²²

Při posouzení výše položené otázky vycházel ÚS poměrně striktně ze zákonné úpravy v SŘ a StZ. S poukazem na § 136 odst. 6 SŘ, který odkazuje na obdobné užití § 133 SŘ, konstatoval, že v dané věci bylo uzavření dohody o řešení rozporů přípustné.

Přestože § 136 odst. 6 věta druhá SŘ stanoví, že ustanovení tohoto odstavce se nevztahuje na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, dospěl ÚS k závěru, že tato výlučka se na projednávaný případ nevztahovala. Vyloučení dohodovacího řízení je totiž možné pouze za splnění jedné ze dvou podmínek: 1) Jedná se o rozpor s územním samosprávným celkem, anebo 2) Jedná se o věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

V posuzovaném případě se však jednalo o spor správního orgánu, který řízení vede, a dotčeného správního orgánu.²³ V konečném důsledku tak nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí Lednice, byť se předmět dohody zprostředkovaně práva na samosprávu dotýkal, ale o rozpor dvou orgánů státní správy hájících veřejné zájmy v procesu územního plánování. Z hlediska možnosti řešit rozpor v dohodovacím řízení postupem podle SŘ, jehož výsledkem je dohoda o řešení rozporů, tak ÚS shledal tento postup jako ústavně konformní.

V návaznosti na tento závěr se ÚS zabýval otázkou, zda obec Lednice měla být stranou této dohody. Jelikož závěru, že obec by měla být účastníkem, resp. stranou této dohody, nesvědčí žádný právní základ, dospěl ÚS k názoru, že obec nemá být účastníkem dohody, která je výsledkem dohodovacího řízení mezi dvěma orgány státní správy v rámci řešení rozporu. ÚS naopak konstatoval, že dovozovat účastnictví obce jako strany dohody by bylo extenzivním dotvářením práva, k němuž není ÚS oprávněn. Tento argument navíc ÚS podpořil i úmyslem zákonodárce, který s uzavřením dohody o řešení rozporů počítal i v platné právní úpravě, neboť podle § 51 odst. 2 StZ je zastupitelstvo obce „*při schvalování* (územního plánu – pozn. autora) vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů“.

Nad rámec výše uvedeného se ÚS zabýval i otázkou, zda existuje k institutu dohody jiná procesní alternativa a dopěl k závěru, že takováto alternativa v právní úpravě neexistuje. Z těchto důvodů proto ÚS shledal využití dohodovacího řízení bez účasti obce za souladné s právem.²⁴

²² Viz bod 44 komentovaného nálezu.

²³ Městský úřad Břeclav na straně jedné a Ministerstvo kultury na straně druhé.

²⁴ Viz body 45 až 46 komentovaného nálezu.

Přiměřenost dohody

V rámci posuzování obsahu samotné dohody vyšel ÚS z výše uvedené premisy, že každý zásah do práva územně samosprávného celku na samosprávu musí být vážen s významy důvodů svědčících pro takovýto zásah, přičemž samotný zásah musí být přiměřený závažnosti takovýchto důvodů.²⁵

ÚS dospěl k závěru, že oba správní soudy se dostatečně nevypořádaly s tvrzenou nepřiměřeností plošného zákazu výroby elektrické energie pomocí slunečního záření, který právě vyplývá z předmětné dohody o řešení rozporu. Při tom poukázal na vnitřní rozpornost rozsudku Městského soudu v Praze.²⁶

Podle názoru ÚS není totiž možné v odůvodnění pouze konstatovat, že plošný zákaz splňoval kritérium vhodnosti a potřeby, nýbrž tento zásah je nutné posuzovat i z hlediska jeho přiměřenosti *sensu stricto*. K tomuto ÚS dodává, že je vcelku patrné, že plošný zákaz umístování solárních panelů, a to i těch umístěných na vnitřních stranách střech pod takovým úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a tedy i do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se na tomto území. V podobném duchu přistoupil ÚS i ke kritice rozsudku Nejvyššího správního soudu.²⁷

Nejvyšší správní soud totiž v odůvodnění svého rozsudku vyšel z premisy, že plošný zákaz umístování solárních panelů na střechách budov se práva obce na samosprávu nedotýká. Podle názoru ÚS je však to, zda jde o věc týkající se práva na územní samosprávu, potřeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva (*favore libertatis*).²⁸

ÚS uvedl, že nelze totiž opomenout, že rozhodování o spravovaném území je základním právem obce a výkonem práva na samosprávu. ÚS konstatoval, že se územně samosprávný celek vyznačuje nejen základem územním, ale také základem osobním. Pojem samospráva se rozumí správa vlastních záležitostí, a to ve prospěch občanů obce. Hájení zájmů občanů obce na různých úrovních a úsecích veřejné správy tak náleží ke smyslu a existenci obcí jako základních územně samosprávných celků. Tím spíše to podle názoru ÚS platí pro územní plánování, neboť nástroje územního plánování stanoví meze povoleného výkonu ústavně zaručeného vlastnického práva *pro futuro*. Je tedy povinností obce hájit i vlastnická práva jejích občanů, vyplývají-li ze zásahů státu pro její občany zásadní omezení vlastnické práva, v tomto případě omezení spočívající v plošném zákazu výroby elektrické energie ze solárních zdrojů.

²⁵ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III ÚS 1669/11.

²⁶ Viz bod 50 komentovaného nálezu.

²⁷ Viz body 51 a 52 komentovaného nálezu.

²⁸ Viz bod 53 komentovaného nálezu.

Zajímavá je i argumentace ÚS ve vztahu k rozsahu a kvalitě odůvodnění rozsudků správních soudů. Podle mínění ÚS totiž obec Lednice jak ve správní žalobě, tak kasační stížnosti podrobně uvedla množství zcela konkrétních stížnostních bodů. Z tohoto důvodu mělo být odůvodnění Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu co nejpodrobnější a podle názoru ÚS platí, „že čím konkrétnější námitky žalobce (stěžovatel) vznáší, tím podrobněji k nim soud musí přistoupit a posuzovat je...“²⁹ a to právě s ohledem na intenzitu zásahu do práva obce na samosprávu. Tento požadavek nebyl podle názoru ÚS v rozsudcích správních soudů naplněn.

Závěr argumentace ÚS je taktéž neméně zajímavý, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná fakticky o návod, jak by měly soudy k předmětné dohodě o řešení rozporu přistoupit. ÚS na závěr totiž konstatoval, že s ohledem na výše uvedené porušení principu proporcionality se dále nezabýval přezkoumáváním opodstatněnosti a existenci zákonných podmínek pro rozporování dalších dílčích požadavků zadání územního plánu v rámci procesu jeho pořizování.

ÚS správním soudům fakticky uložil posoudit další problematické prvky dohody jako je otázka řešení zachytného parkoviště. Podle výkladu ÚS totiž nelze v dohodě o řešení rozporů stanovit jako podmínku využití určité plochy zpracování územní studie a její vložení do evidence územně plánovací činnosti. Je tomu tak proto, že podle názoru ÚS nelze dohodou o řešení rozporu mezi orgány státní správy stanovit obci přímo povinnost, neboť v takovémto případě by tento postup byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.³⁰

K odůvodnění nálezu ÚS

Komentovaný nálezu ÚS má v zásadě dvě roviny. Tou první je otázka ústavní konformity dohodovacího řízení v rámci procesu územního plánování postupem podle SŘ a tou druhou je faktický obsah dohody. Samotné odůvodnění lze z hlediska kvality taktéž rozdělit do dvou samostatných částí. Je-li první část stručná až strohá, je pasáž věnující se otázce proporcionality obsahu dohody řešení rozporu až přehnaně podrobná a jdoucí místy až za hranu toho, jaký výklad by měl ÚS ve svých nálezech poskytnout. Lze-li s názory ÚS v první části souhlasit, lze naopak v té druhé pochybovat o úmyslech a zamýšlených důsledcích komentovaného nálezu.

V první části odůvodnění je cítit výrazná opatrnost ÚS ve vztahu k procesu uzavírání dohody o řešení rozporů. Závěry ÚS nicméně považuji za správné, neboť skutečně se nejedná o rozpor mezi orgány státu a samosprávou, ale o dohodu mezi orgány státní správy o tom, jak budou v procesu pořizování územního plánu

²⁹ Viz bod 56 komentovaného nálezu.

³⁰ Viz bod 58 komentovaného nálezu.

hájeny veřejné zájmy. Navíc je nutné myslet na to, že bytí je pořizovatelská činnost výkonem přenesené státní správy, je to právě pořizovatel, který má nastaveny věcné mantinely při pořizování územně plánovací dokumentace, a to prostřednictvím zadání územně plánovací dokumentace schválené příslušným zastupitelstvem. Je to tedy i pořizovatel, potažmo Ministerstvo pro místní rozvoj, které má v daném dohodovacím řízení bránit a hájit zájem obce na navrženém věcném řešení. Nicméně ani zájem a požadavky obce na jejím rozvoji nemohou v konečném důsledku eliminovat či významně potlačit ochranu veřejných zájmů hájených příslušnými dotčenými orgány. Cílem dohody o řešení rozporů není vyprázdnit požadavek a zadání obce, nýbrž najít řešení, které bude přijatelné pro všechny zúčastněné subjekty včetně obce.

Jak správně ÚS konstatoval, územní plán je společným dílem obce a státní správy. Proces pořizování je zákonem svěřen pouze státní správě, resp. orgánům samosprávy jednajících v přenesené působnosti. Je tedy evidentní, že zákonodárce měl za cíl v této fázi procesu pořízení územního plánu svěřit řešení rozporů a jednání v zájmu věcného řešení schváleného obcí orgánu v přenesené působnosti, a nikoliv samotné obci.

Nelze ani opomenout, že podle StZ je i proces pořizování územně plánovací dokumentace stále pod dohledem obce, a to prostřednictvím institutu tzv. „pověřeného zastupitele“.³¹ *Zákonodárce tedy nepředpokládal, že proces pořízení územně plánovací dokumentace proběhne bez účasti a slova obce. Obec tak není okleštěna do postavení schválení zadání územního plánu a následné schválení územního plánu zpracovaného a předloženého pořizovatelem.*

Závěry ÚS o ústavní konformitě a legitimitě procesu dohodovacího řízení tak lze vnímat velmi pozitivně. Opačný závěr, jak ÚS ostatně konstatoval, nemá oporu v platném právu, a mělo-li by tomu být jinak, bylo by nutné derogovat příslušná ustanovení StZ a SŘ. Navíc by tento zásah naboural a zabrzdil současný systém pořizování územně plánovacích dokumentací a zejména by mohl znamenat zásadní oslabení postavení dotčených orgánů v procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Lze-li výše uvedeným závěrům ÚS přisvědčit, lze naopak výrazně pochybovat o faktických důvodech zrušení rozsudků správních soudů. Konstatuje-li ÚS, že čím jsou podrobnější žalobní body, tím podrobnější musí být argumentace, je tento „návod“ pro rozsah a způsob vypořádání žalobních a stížnostních bodů pro činnost správních soudů devastující.

Nelze popírat požadavek na přesvědčivost a argumentační komplexnost odůvodnění rozsudků nejen správních soudů. Bude-li však uplatňován výše uvedený

³¹ Viz § 47, 51 a 53 StZ.

požadavek ÚS, fakticky to pro činnost správních soudů znamená, že je vytvářena přímá úměra mezi rozsahem žaloby či kasační stížnosti a délkou a rozsahem rozsudku. Takovýto závěr je však přinejmenším absurdní a neodpovídá ani obecným zákonným požadavkům na kvalitu soudních rozhodnutí, která by měla jasně, přesvědčivě a pokud možno stručně vyložit, z jakých důvodů soud rozhodl, tak jak rozhodl.³² *Měla-li by být podobná zásada uplatňována i v případech ústavních stížností, je velice pravděpodobné, že počet nedodělků ÚS by se notně zvýšil.*

Pochybovat lze i o závěru odůvodnění nálezu³³, kde jakoby nad rámec a náhodně vybírá ÚS regulativ, který je v řadě obcí vždy kontroverzní, a to je vymezování nových ploch pro dopravu, zejména za účelem parkování. ÚS totiž možnost podmínit rozvoj určité plochy územní studií³⁴ vlastně implicitně svěřuje pouze obci. Není-li totiž možné vložit tuto podmínku do návrhu územního plánu obce na základě dohody o řešení rozporu, pak nemůže tuto podmínku zapracovat do návrhu územního plánu ani pořizovatel, vyloučí-li to ze stanoviska dotčeného orgánu. Je nutné ale připomenout, že StZ nikde nestanoví, že tuto podmínku lze do územního plánu vložit pouze na základě požadavku obce, tato podmínka však může v praxi vyplynout jak z dohody o řešení rozporu, tak ze stanoviska dotčeného orgánu.

ÚS totiž opomněl, k čemu územní studie slouží. „Územní studie navrhuje, pro věřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.“ Je tedy nesporné, že územní studie slouží i jako odborný podklad pro ochranu veřejných zájmů. Závěr ÚS tak ve své podstatě toto hájení veřejných zájmů oslabuje.

V konečném důsledku je tento závěr také v neprospěch obcí a v neprospěch realizace jejich práva na samosprávu. Obává-li se totiž dotčený orgán ohrožení veřejných zájmů, je pro obec daleko příznivější, je-li rozvoj určité plochy podle územního plánu přípustný, avšak po zpracování územní studie, než kdyby dotčený orgán raději ve svém stanovisku k návrhu územního plánu uvedl, že s ohledem na jím chráněné veřejné zájmy je rozvoj dané plochy navrženým způsobem nepřipustný. V tomto kontextu proto působí argumenty ÚS poněkud účelově vzhledem k danému případu.

³² Srov. § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve spojení s § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

³³ Viz bod 58 komentovaného nálezu.

³⁴ Srov. § 30 odst. 2 StZ.

Závěrem

Komentovaný nálezh ÚS může mít pozitivní i částečně negativní dopady do praxe. Pozitivní s ohledem na potvrzení ústavní konformity a legality postupu orgánů územního plánování a dotčených orgánů při řešení rozporů postupem podle StZ a SŘ. Jednoznačně také byla vyřešena otázka, zda má být obec účastníkem/stranou dohody o řešení rozporů. V tomto kontextu je však nesporné, že přestože stranami dohody jsou orgány státní správy, měla by mít obec možnost přednést své argumenty a důvody, které jí k prosazování navrženého řešení vedly. Dohoda o způsobu ochrany veřejných zájmů je však výsostně v rukou orgánů státní správy.

Částečně negativní dopad do praxe pořizování územně plánovací dokumentace a řešení rozporů je požadavek ÚS na kvalitu této dohody. Je evidentní, že strany dohody budou muset obsah dohody náležitě v dohodě samotné odůvodnit tak, aby byly známy důvody navrženého řešení a ochrany veřejných zájmů stanoveným způsobem. Tento nálezh klade na orgány státní správy i zvýšené nároky na posuzování skutečnosti, zda jimi navržená dohoda nezasahuje do práva obce na samosprávu. Striktní aplikací závěrů ÚS bychom však museli dojít k závěru, že jakákoliv dohoda mezi orgány státní správy o řešení rozporů v rámci procesu územního plánování je zásahem do práva obce na samosprávu.

Výkon státní správy nesmí být libovůlí a dotčené orgány hájící veřejné zájmy v procesu územního plánování by si neměly stanovovat požadavky na ochranu těchto zájmů bezdůvodně a bezbřezě. Nicméně lze jen doufat, že praxe a zejména rozhodovací praxe ÚS si vezme pouze to dobré z komentovaného nálezu, a že ÚS ve své další rozhodovací činnosti více zohlední specifikum procesu územního plánování, tedy že zde není jen právo obce na samosprávu, potažmo právo obce na její rozvoj, ale zejména, že je zde zájem státu, potažmo společnosti, na hájení veřejných zájmů upravených zvláštními právními předpisy. Rozvoj území není pouze zájmem dané obce, ale je to i zájem celé společnosti, území obce není pouze obce, ale je to také území kraje a státu.

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.

odborný asistent, Katedra správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor legislativně právní

Summary**RESOLUTION OF CONFLICT IN SPATIAL PLANNING
AND THE RIGHT TO SELF-GOVERNMENT**

The article deals with the judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic file no. mark III. ÚS 709/19 of 12 May 2020. The subject of the dispute was an agreement on the resolution of a conflict concluded between Municipal office of Břeclav and Ministry of Culture. The municipality of Lednice, whose spatial plan was in question, challenged this agreement because, according to it, it interfered with its right to self-government. The article analyzes the finding of the Constitutional Court and analyzes the consequences arising from it for administrative practice.

Klíčová slova

územní plánování – samospráva – obec – Ústava – Listina základních práva a svobod – územní studie – řešení rozporů

Key words

spacial planning – self-government – municipality – Constitutional Court – Constitution – Charter of Fundamental Rights and Freedoms

♠♠

Z JUDIKATURY NSS ČR

OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU
A AKTIVNÍ LEGITIMACE SOUSEDNÍ OBCE

JUDr. Leoš Kudlík

Úvodem

Pokud jste si někdy při pohledu na výstavbu různých developerských projektů za městem „na poli“, ať už se jedná například o sklad nebo obchodní centrum, postesklí, jaká je to škoda, že orná půda ustupuje dalšímu „betonu“, dle mého budete tento rozsudek hodnotit pozitivně. Jsem toho názoru, že se jedná o problematiku, která významně přesahuje okruh zájmu právníků zabývajících se ochranou životního prostředí, jak koneckonců dokládá mediální publicita dané problematiky.¹ Dopady rozhodnutí tak budou mít nesporně vliv jak na komerční subjekty, tak i obce a stát.

V tomto svém příspěvku se vyjádřím k významnému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 187/2017-327 ze dne 30. ledna 2020 (dále jako rozs-

¹ Příkladem uvádím výčet šesti článků, které v médiích dané rozhodnutí a kauzu řešily: 1/ Obří developerské projekty u Prahy dostaly těžké údery od soudu a ministerstva. e15.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/reality-a-stavebnictvi/obri-developerske-projekty-u-prahy-dostaly-tezke-udery-od-soudu-a-ministerstva-1367050> dále 2/ Pole mají vyšší veřejný zájem než další obchodní zóna, rozhodl soud. Vůbec poprvé dovolil jedné obci změnit územní plán druhé. ihned.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-66725010-pole-maji-vyssi-verejny-zajem-nez-dalsi-obchodni-zona-rozhodl-soud-vubec-poprve-dovolil-jedne-obci-zmenit-uzemni-plan-druhe> dále 3/ Obří obchodní zóna u Čestlic má problém, ochrana polí měla dostat přednost, rozhodl Nejvyšší správní soud. nasregion.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: <https://nasregion.cz/stredocesky-kraj/obri-obchodni-zona-u-cestlic-ma-problem-ochrana-poli-mela-dostat-prednost-rozhodl-nejvyssi-spravni-soud/> dále 4/ Komerční zónu v Čestlicích brzdí spor o územní plán i o půdu. idnes.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/cestlice-obchodni-zona-uzemni-plan-spory-soud.A180728_417449_praha-zpravy_rsr dále 5/ Výstavba komerční zóny Čestlice–Průhonice uvázla na mrtvém bodě. nasregion.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: <https://nasregion.cz/jih/hotovo-vystavba-komerzni-zony-cestlice-pruhonice-uvazla-na-mrtvem-bode/> a dále 6/ Obec se dál brání obří obchodní zóně. Starosta byl sám developer, zkrachoval a mstí se, útočí firma. aktualne.cz [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/regiony/stredocesky/obec-u-dalnice-dal-blokuje-obri-areal-sam-jste-byl-developer/r~0fbb3f40379b11e682470025900fea04/>

dek NSS 2 As 187/2017-327 nebo též předmětný rozsudek),^{2, 3} ve kterém Nejvyšší správní soud zamítl podané kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Praze rozsudkem ze dne 27. 4. 2017 č. j. 50 A 2/2017-147 (dále jako rozsudek Krajského soudu), v právní věci obce Dobřejovice, jako navrhovatelky, návrhu na zrušení opatření obecné povahy proti sousední obci Čestlice, jako odpůrkyni.⁴ Obec Dobřejovice podala ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení změny územního plánu obce Čestlice⁵. Podle napadené části změny územního plánu se plocha „Z12c“ převádí z územní rezervy⁶ na zastavitelnou plochu za účelem výstavby rozsáhlého komerčního zařízení. Krajský soud v Praze napadenou část změny územního plánu zrušil. Krajský soud dospěl k závěru, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky a jejího práva na samosprávu, spočívající v ovlivnění kvality života a dalšího rozvoje na území navrhovatelky, je pro zrušení části územního plánu dostačující. Je totiž evidentní, že přearování plochy územní rezervy na zastavitelné území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum je způsobilé ovlivnit život na území navrhovatelky a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou. Krajský soud dále shledal důvodnou námitku porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu a dále dospěl k závěru, že napadená část územního plánu je nezákonná.⁷

Závěry Nejvyššího správního soudu považuji z hlediska ochrany životního prostředí za důležité a zcela jistě inspirativní pro další vývoj judikatury, která se doufám v tomto duchu bude dotvářet. Nejvyšší správní soud se zabýval předně tím, zda je dána aktivní procesní legitimace navrhovatelky, dále zdali navrhovatelka mohla být skutečně dotčena na svých právech napadenou částí územního plá-

² Rozsudek dostupný zde: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_YKON/2017/0187_2As_1700327S_20200130154406.pdf

³ Není bez zajímavosti, že v tentýž den ministerstvo životního prostředí znovu zamítlo žádost developerů CTP o vynětí 46 hektarů ze zemědělského půdního fondu v Úžici u Prahy. „Při posuzování přípustnosti vynětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu ministerstvo vážilo veřejný zájem na zachování zemědělské půdy a veřejný či soukromý zájem na realizaci záměru. Dospělo k závěru, že vybudování a provoz logistického areálu je primárně soukromým zájmem bez doloženého významného pozitivního dopadu na zájmy veřejné,“ sdělil Ondřej Charvát z tiskového oddělení MŽP.

⁴ Za účasti osob zúčastněných na řízení 1/ Roman Kabelka, bytem Lipová 1, Čestlice 2/ Jaroslava Zápotocká, bytem Lipová 1, Čestlice 3/ Ing. Bedřich Brtek, bytem Okružní 251, Čestlice IV/ Domo Development a. s. V/ BVX Czech, a.s., osoby zúčastněné na řízení 4/ a 5/ sídlem Nádražní 762/32, Praha 5, obě zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, advokátem, se sídlem na Florenci 2116/15, Praha 1 a 6/ Krajina pro život, spolek, se sídlem Růžová 388, Průhonice.

⁵ Vydaného jako opatření obecné povahy č. j. OOP-1/2016 zastupitelstvem obce dne 27. 9. 2016.

⁶ K pojmu územní rezerva viz ust. § 36 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 1-5.

nu a konečně otázkou zákonnosti záboru zemědělského půdního fondu. V tomto pořadí budu také postupovat v tomto příspěvku.

K aktivní procesní legitimaci obce

V rámci posouzení kasačních stížností se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou procesní aktivní legitimace navrhovatelky, tedy obce Dobřejovice, ve vztahu k možnosti navrhnout zrušení územních plánů sousední obce. V tomto případě však procesní legitimace nevyplyvá přímo ze zákona.⁸ Aby byla procesní legitimace dána, musí být tvrzeno, že daným územním plánem, případně jeho částí, dojde k zásahu do konkrétního vlastnického práva.⁹ V této souvislosti upozorňuji, že otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu nelze zaměňovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.¹⁰ Obec Dobřejovice v návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdila dotčení svého ústavně zaručeného práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem.¹¹

Nejvyšší správní soud předně poukázal na ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s., ze kterého se podává, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Nejvyšší správní soud poukázal na své dřívejší usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, který mimo jiné dovodil, že „[v] případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace ... Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, je-

⁸ Jako je tomu v případě aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy kraje dle § 101a odst. 2 s. ř. s.

⁹ Viz ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky věcné legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 131 s., právní informační systém aspi), eventuálně viz bod 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 187/2017-327 ze dne 30. ledna 2020.

¹⁰ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, bod 40.

¹¹ Blíže k přímému dotčení na vlastnickém právu srov. POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. *Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 67 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

jíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku“. Ztotožňuji se s tvrzením v bodě 38 předmětného rozsudku, a sice že nejpálčivější otázkou pro vlastníky pozemků nebývají dnes již problémy statické či lokální výstavby, ale spíše problémy „mobilní“, jako je hluk, spad a znečištění, které nejsou omezeny striktně lokálně.¹² Podle obce Dobřejovice napadená část změny územního plánu by měla podstatný vliv „na život obce a jejích občanů“,¹³ respektive by se negativně mohla dotknout oprávněných zájmů občanů žijících na území. Obec Dobřejovice bezprostředně sousedí s posuzovanou plochou, přičemž vzdálenost mezi jejím centrem a místem, kde má na ploše 19 ha vzniknout velké obchodní centrum, je přibližně jeden kilometr¹⁴. Nejvyšší správní soud tak posoudil dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu obce Dobřejovice z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekvantní.¹⁵ Nejvyšší správní soud tak ve shodě s Krajským soudem v Praze dospěl k závěru, že navrhovatelce náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu.¹⁶

Nejvyšší správní soud se dále v bodech 44 až 51 předmětného rozsudku zabýval otázkou, zdali lze obec Dobřejovice považovat za dotčenou veřejnost ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jako Aarhuská úmluva)¹⁷ a přiznat jí tak práva podle čl. 9 Aarhuské úmluvy, zejména pak práva podle čl. 9 odst. 3.¹⁸ V této

¹² Blíže mj. k problematice nárůstu hluku viz POLIŠENSKÁ, P, FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 82-83 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

¹³ V této souvislosti upozorňuji na blízký pojem „pohoda bydlení“ blíže popsán v článku V. Vomáčky, *Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí*. Soudní rozhledy, 2015, č. 11-12, s. 386-391.

¹⁴ Viz a contrario usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-237.

¹⁵ Blíže k dotčení v důsledku územního plánování srov. POLIŠENSKÁ, P, FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 184 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

¹⁶ Tamtéž, bod 37-43.

¹⁷ Blíže viz TUHÁČEK, M, JELÍNKOVÁ J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). 57 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

¹⁸ Aarhuská úmluva se týká ochrany životního prostředí, pod které je obecně možné podřadit širokou škálu chráněných zájmů včetně cenné zemědělské půdy.

souvislosti je vhodné připomenout, že požadavky stanovené Aarhuskou úmluvou k zajištění účinné soudní ochrany se vztahují i na soudní přezkum územně plánovací dokumentace.¹⁹ Přestože Aarhuská úmluva výslovně nezmiňuje mezi uvedenými akty územně plánovací dokumentaci, z rozhodovací činnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy vyplývá, že pod tento pojem spadají rovněž územní plány.²⁰ Vzdor tomu, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná, vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci takovým způsobem, aby byla zajištěna soudní ochrana dotčené veřejnosti.²¹ V posuzované věci však není rozhodné, zda obce podřadit pod (dotčenou) veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy, neboť jejich dotčenost vyplývá již z vnitrostátního práva.²² Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu²³ se má posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů z řad fyzických a právnických osob včetně obcí řídit v zásadě stejnými pravidly jako posuzování aktivní věcné legitimace ekologických spolků, má-li soudní ochrana sloužit k ochraně stejného veřejného zájmu, kterým je životní prostředí. Je tak zřejmé, že se nemusí vždy jednat o dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy, ale také o další subjekty, kterých se zásah či ohrožení životního prostředí dotýká anebo kterým vnitrostátní právo přiznává určitá zvláštní oprávnění z důvodu zajištění ochrany životního prostředí, případně dalších veřejných zájmů.²⁴

K věcné aktivní legitimaci obce

Nejvyšší správní soud se dále v bodech 53 až 71 předmětného rozsudku zabýval otázkou věcné aktivní legitimace obce. Na návrh na zrušení opatření obecné povahy je nutno nahlížet jako na zvláštní nástroj, jelikož případné zrušení může mít vliv na značný okruh osob, nikoli pouze na navrhovatele samého.²⁵ Jedná se tak o nástroj, jenž je svěřen pouze tomu, kdo prokáže, že opatření obecné povahy zasahuje do jeho subjektivních hmotných práv.²⁶

¹⁹ Viz např. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁰ V bodě 46 rozsudku NSS 2 As 187/2017-327 odkazováno v této souvislosti na věci posuzované Výborem pod zn. ACCC/C/2005/11, Belgie; a ACCC/C/2011/58, Bulharsko a dále na VOMÁČKA, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy, 2018, č. 6, s. 184).

²¹ Viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 78.

²² Role obce je nezastupitelná při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel.

²³ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 187/2017-264.

²⁴ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 51-52.

²⁵ Nejvyšší správní soud předně připomenul, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není žalobou ve veřejném zájmu a v této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁶ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51, a rovněž srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14.

Jak již bylo uvedeno, jednou z posuzovaných otázek byl tvrzený zásah do práva na samosprávu. Podle čl. 8 Ústavy České republiky (dále jako Ústava)²⁷ se zaručuje samospráva územně samosprávných celků, blíže je právo na samosprávu rozvedeno v čl. 99 a násl. Ústavy.²⁸ Vedle ústavního zakotvení je právo obce na samosprávu vymezeno v zákoně o obcích, předně pak v ust. § 1, § 2 odst. 1, § 10 a § 35. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, podle kterého je místní samospráva nezastupitelnou složkou rozvoje demokracie, rovněž jako výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Nejvyšší správní soud dále citoval významné závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ve kterém Ústavní soud dospěl k tomu, že obyvatelé obce prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímaných obecně závazných vyhlášek realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.²⁹ V obecné rovině tak lze dojít k závěru, že je obec přímo ze své povahy povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří ji tvoří.³⁰

Při pořizování územního plánu je nutno se řídit zásadami ochrany zemědělského půdního fondu.³¹ Ve vztahu k územnímu plánu Nejvyšší správní soud připomněl nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle kterého je územní plán *společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí*.³² Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů.³³ Kromě vlastního územního plánu vydávaného zastupitelstvem obce se obec může zapojovat do tvorby územně plánovací dokumentace vyššího stupně.³⁴ Podle názoru

²⁷ Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

²⁸ V této souvislosti lze uvést doplnění ústavního zakotvení místní samosprávy, a to standardem, který vyplývá z Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. 9. 1999 (publ. pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.). Blíže viz rozsudek NSS 2 As 187/2017-27, bod 60.

²⁹ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 53-59.

³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51.

³¹ Blíže viz TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). 166 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

³² Blíže k volbě zástupců obce viz WINTÉR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 165 s. ISBN 978-80-7380-564-7.

³³ Blíže viz JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). 39 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

³⁴ Blíže viz JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). 40 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

Nejvyššího správního soudu je obec v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce, dopravu či únosnou míru hluku a jiných imisí v obci.³⁵ Bez zajímavosti také není rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, týkající se aktivní legitimace obce ve vztahu k imisím tvořenými hlukem či vibracemi „*obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ obč. zák.). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 obč. zák. může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel*“.

Na stranu druhou však nelze odhlédnout taktéž od práva na samosprávu stěžovatelky, obce Čestlice. Přestože se v případě územně plánovací dokumentace jedná o výkon veřejné moci, zároveň jde o výkon samostatné působnosti obce.³⁶ Do práva na územní samosprávu je nutné zahrnout mimo jiné též rozhodování o rozvoji spravovaného území. U takto ústavně zaručeného práva je pak důvodná zdrženlivost soudů v rámci posuzování nezákonnosti. V rámci posuzování dotčení práva na samosprávu územním plánem sousední obce je vhodné si uvědomit, že se jedná o zásah v rovině horizontální.³⁷ Při posuzování aktivní věcné legitimace je nutné poměřovat ústavně zaručené právo na samosprávu, v posuzovaném případě na pořízení územního plánu proti ústavně zaručenému právu na samosprávu a ochranu vlastnictví sousední obce. Stojí tak vedle sebe ústavně zaručené právo na samosprávu obce Dobřejovice a obce Čestlice.³⁸

Je ovšem třeba připomenout, že nikoli každá změna v územním plánu obce může vést k aktivní věcné legitimaci sousední obce, a tedy např. o zásah do jejího práva na samosprávu. Závěr o aktivní věcné legitimaci je možné učinit až v případě skutečného dotčení určitého konkrétního a nikoli marginálního aspektu práva na samosprávu. Napadenou částí změny územního plánu (tj. změnou funkčního využití 19 ha plochy na zastavitelné území) by došlo k výrazné změně v poměrech na území obce Dobřejovice, jelikož by její území sousedilo s rozsáhlým komerč-

³⁵ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 61-63.

³⁶ Blíže k vydání územního plánu jako výkonu veřejné správy obce viz POLIŠENSKÁ, P, FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 77-78 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

³⁷ Odlišná situace je pak např. případě uložení povinnosti prostřednictvím zákona.

³⁸ Blíže k poměřování konkurujících ústavních práv viz WINTŘ, Jan. Principy českého ústavního práva. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 142 s. ISBN 978-80-7380-564-7 a dále pak k testu proporcionality 175 s. tamtéž.

ním areálem, který by bylo nesporně značným zdrojem znečištění a hlukových imisí. V takto kolizním případě je žádoucí postupovat v souladu s postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody, příp. veřejného dobra.³⁹ Při vážení dvou konkurujících práv na samosprávu je rovněž třeba vzít v potaz skutečnost, že napadená změna územního plánu nikterak neřeší další významné místní potřeby či nebyla předložena jiná alternativní řešení.

S ohledem na to, že na území obce Čestlice již existuje několik obdobných komerčních areálů, nelze dospět k závěru, že by napadená změna územního plánu byla plánována za účelem uspokojení neodbytných potřeb obce či místního obyvatelstva. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že obec Dobřejovice je napadenou částí změny územního plánu skutečně zkrácena na svém právu na samosprávu, a to nikoli nevýznamnou měrou. Ke skutečnému dotčení vlastnického práva Nejvyšší správní soud uvedl, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze.⁴⁰ Při posuzování skutečného zkrácení práva obce je tak nutno vzít v potaz, že podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce (např. uložením nepřiměřené povinnosti ze strany státu), nikoli však imisemi ovlivňujícími především život a pohodlí bydlení fyzických osob. S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obec Dobřejovice v posuzovaném případě nebyla skutečně zkrácena na svém právu vlastnickém.⁴¹ Není bez zajímavosti ani úvaha Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním dotčení práv obce Dobřejovice, zda posuzovaná část územního plánu není plochou nadmístního významu podle ust. § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, kdy podle ust. § 43 odst. 1 věta poslední stavebního zákona „*záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*“.⁴² V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185, ve kterém odůvodnil potřebu vymezení ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, případně alespoň udělení souhlasu krajského úřadu. V posuzované věci Zásady územního rozvoje Středočeského kraje o komerční zóně Čestlice - Jih nepojednávají, ani krajský úřad se ve svém stanovisku k návrhu změny územního plánu dle ust. § 50 odst. 7 stavebního zákona ze

³⁹ K příkazu k optimalizaci srov. ust. článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁰ Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 3103/08.

⁴¹ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 65-68.

⁴² Blíže k plochám nadmístního charakteru viz POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 143 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

dne 26. 10. 2015, k plánovanému dokončení komerční zóny Čestlice-Jih nijak nevyjadřuje. Vzhledem k tomu, že otázka zda by posuzovaná plocha skutečně mohla mít nadmístní vliv a dopad, nebyla součástí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a tedy ani posouzení rozhodnutí krajského soudu, se Nejvyšší správní soud tímto blíže nezabýval.⁴³

Nejvyšší správní soud tak v bodě 71 předmětného rozsudku shrnul, že v případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, takové dotčení však musí být významné a jasně konkretizované. Vzhledem k tomu, že případné zrušení územního plánu představuje citelný zásah do práva na samosprávu obce pořizovatelky, práva na samosprávu obou obcí je třeba vzájemně poměřovat. Aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce (obec pořizovatelka) je tak možná, nicméně spíše výjimečně, a to v případech, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce a daný záměr nebude upraven v zásadách územního rozvoje.⁴⁴ Na tomto místě bych připomenul jeden ze závěrů Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, podle kterého je městská část hl. města Prahy způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hl. města Prahy nebo jeho části. Je tak zcela správné přiznat i sousední obci aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části, tedy opatření obecné povahy.⁴⁵ V rámci environmentálního rozhodování dochází k pozitivnímu vývoji ohledně výkladu tzv. přímé dotčenosti na právech. Například v řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek ust. § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků.⁴⁶

K zákonnosti záboru zemědělského půdního fondu

V bodech 72 až 95 předmětného rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou zákonnosti odnětí ze zemědělského půdního fondu. Posuzoval tedy, zdali by odnětí ze zemědělského půdního fondu bylo souladné se zákonem. Nejvyšší

⁴³ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 69-70.

⁴⁴ Blíže k vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí viz POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 177 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

⁴⁵ Viz POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 88 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

⁴⁶ Blíže viz JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). 64-65 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

správní soud předně konstatoval, že při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z algoritmu⁴⁷, který spočívá v pěti krocích. Za prvé, zda je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté se jedná o přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. V posuzovaném případě nebylo sporu ohledně prvních dvou kroků. Předmětem posouzení byly námitky navrhovatelky ve vztahu k záboru zemědělského půdního fondu, tedy třetí a čtvrtý krok uvedeného algoritmu. Přestože je použitelnost tohoto algoritmu dnes již zčásti omezená,⁴⁸ z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nicméně nadále inspirativní. Pochybnosti, zda navrhovatelka může namítat nezákonnost napadené části změny územního plánu pro nedostatky vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu, Nejvyšší správní soud rozptýlil odkazem na dřívější usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, ze kterého se podává, že *aktivní věcná legitimace navrhovatele je dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy*. Důvodnost návrhu a tedy předpoklad úspěchu ve věci je tedy předně dána skutkovým a právním závěrem soudu o pravdivosti tvrzení, že existuje vztah mezi úpravou obsaženou v napadené části změny územního plánu a jeho právní sférou. V dané věci bylo tedy nutné posoudit, zda souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vydáno v rozporu se zákonem. Podle citovaného usnesení rozšířeného senátu (bod 42) by od navrhovatelky nebylo možné „*spravedlivě požadovat, aby snášela negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují její nemovitý majetek i majetek a životní prostředí jejích občanů*. Iakkoli totiž navrhovatelka zřejmě sama zemědělsky ne hospodář a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jehož realizace vyžaduje odnětí příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Oddělovat odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu od realizace záměru velkoplošného nákupního centra nelze mj. i proto, že i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 a 5 sám předpokládá zohlednění nezemědělského účelu, k němuž má být zemědělská půda využita a jeho případné veřejné prospěšnosti. Je rovněž zřejmé, že změna určení pozemků

⁴⁷ Vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS.

⁴⁸ Srov. novela soudního řádu správního provedena zákonem č. 303/2011 Sb., která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

ze zemědělského na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území.“ Nejvyšší správní soud předně s ohledem na citované usnesení rozšířeného senátu přezkoumal závěr Krajského soudu o nezákonnosti odnětí předmětné plochy ze zemědělského půdního fondu.⁴⁹

Stejně jako Nejvyšší správní soud považují za důležité nejprve odkázat na relevantní ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která vymezují jak samotný zemědělský půdní fond, tak způsob jeho ochrany, respektive veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu.⁵⁰ Podle ust. § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[z]emědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.“ Podle ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[p]ro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách, b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany, c) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, d) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků, e) při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a f) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.“ A dále podle ust. § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[z]emědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“ Zemědělská půda se podle kvality rozděluje do pěti tříd ochrany zemědělského půdního fondu dle bonitovaných půdně ekologických jednotek, tzv. BPEJ. Odpovědným subjektem za systém BPEJ, respektive stanovení

⁴⁹ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 72-78.

⁵⁰ Blíže k zemědělskému půdnímu fondu a problematice jeho odnětí odkazují na svůj dřívější článek viz KUDLÍK, L. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Iurium. Dostupné zde: <https://www.iurium.cz/2019/12/08/odneti-pudy-ze-zemedelskeho-pudniho-fondu/>

pro jednotlivé pozemky, je Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.⁵¹ Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní, co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a odnímat jen nejnutnější plochu. V tomto je pro ochranu zemědělského půdního fondu významné, že novelou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu zákonem č. 41/2015 Sb., se dostalo závazné ochrany zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany, kterou lze odejmout pouze v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.⁵² Konkrétněji je způsob ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k územně plánovací činnosti vymezen v ust. § 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle prvního odstavce citovaného ustanovení jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu, navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení *„[o]rgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.“*⁵³

Vysoká ochrana zemědělského půdního fondu je veřejným zájmem, jak se podává mimo jiné z ustanovení § 1 a § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že tato ochrana zemědělského půdního fondu, jakožto jedné ze složek životního prostředí, není absolutní. Jednotlivé složky životního prostředí včetně souvisejících společenských zájmů je nutné zasadit do vzájemné rovnováhy. Z toho mimo jiné plyne, že lze odejmout i zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany avšak pouze v případě, že *„jiný veřejný zájem výrazně převažuje“* nad ochranou zemědělského půdního fondu, jak se podává z ust. § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nelze přehlédnout intenzivní příslovečné určení míry *„výrazně“*, ze kterého je patrné, že je ochrana zemědělského půdního fondu na obzvláště vysoké úrovni. Nejvyšší správní soud vhodně odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, ze kterého vyplývá, že *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrozumnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního roz-*

⁵¹ Blíže viz TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). 164 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

⁵² Blíže viz TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). 166 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

⁵³ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 79-80.

hodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování. Je tedy zjevné, že je nutné prokázat a dostatečně odůvodnit, v čem jiný (konkurující) veřejný zájem převažuje nad ochranou životního prostředí, respektive jedné z jeho složek.⁵⁴ V rámci posouzení, zdali je dán jiný převažující veřejný zájem, je třeba hledat „optimální řešení“ či vzít v úvahu jiné uspokojivé řešení. Nejvyšší správní soud také upozornil, že výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak.⁵⁵ Prosté konstatování existence jiného veřejného zájmu by nebylo dostačující a vedlo by k nepřezkoumatelnosti.⁵⁶ O žádné činnosti či záměru nelze apriori bez bližšího posouzení uzavřít, že by se vždy jednalo o činnost ve veřejném zájmu, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. O určitých zájmech je však možné mít důvodně za to, že je jejich realizace subsumovatelná pod kritérium „výrazně převažujícího veřejného zájmu“ ve smyslu ust. § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Takovému hledisku by mohly odpovídat záměry jako výstavba dopravní infrastruktury, výroba energie z obnovitelných zdrojů či činnosti spojené s realizací protipovodňových opatření.⁵⁷ Co se výstavby budov určených k individuálnímu bydlení týče, je sporné, zdali je veřejný zájem výrazně převažující.^{58 59}

Je třeba dostatečně odůvodnit potřebu navrhované změny, především tedy přesvědčivým způsobem zdůvodnit, v čem spočívá výrazně převažující veřejný zájem. V této souvislosti bych odkázal na dle mého názoru přílehlý rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 4/2011 podle kterého platí, že: „[s]právní orgány jsou povinny citlivě vážit zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané obce. Každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlené-

⁵⁴ Obdobně orgán ochrany přírody musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Viz POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 145 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

⁵⁵ Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na své dřívější rozsudky č. j. 6 As 8/2010-323, č. j. 6 As 65/2012-161 a č. j. 8 As 5/2008-93.

⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36.

⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93, publ. pod č. 8/2009 Sb. NSS.

⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

⁵⁹ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 81-83.

mu cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“. Z uvedeného je patrný požadavek zohlednění specifických místních podmínek v dané konkrétní obci. Zde jsem názoru, že nelze území obce vnímat izolovaně a je nutné dané území posoudit komplexně, předně pak přinejmenším s přesahem na obce sousední. V tomto ohledu lze mít důvodně za to, že vysoce kvalitní zemědělská půda obzvláště v tak významném rozsahu (19 ha), je jednoznačně podřaditelná pod dané podmínky. S ohledem na citovaný závěr je zřejmé, že regulace nesmí být nepřiměřená, vždy je tak v procesu pořizování územního plánu nutné vážit jak zájmy soukromé, tak i veřejné. Výsledek by měl vždy zachovat ochranu základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Zásahy do ústavně zaručeného práva proto mají být vždy pouze výjimečné a to na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším z možných způsobů. Takové zásahy by měly tedy být nejen přiměřené, ale také rozumně vést k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle.⁶⁰ V daném případě by byl zásah nadměrný a neodůvodnitelný, neboť je zjevné, že v daných místních podmínkách není další komerční objekt tohoto charakteru do té míry potřebný, že by veřejný zájem na jeho výstavbě převážil veřejný zájem na ochranu zemědělského půdního fondu. Jiná situace by byla např. v případě výstavby potřebné dopravní infrastruktury, ale ani v této situaci by bez bližšího posouzení nešlo uzavřít, že by výrazně převažoval jiný veřejný zájem. Připomenul bych také fenomén NIMBY („not in my back yard“ tedy volně přeloženo „ne na mém dvorku“). Jedná se o zpravidla opoziční (negativní) postoj místního obyvatelstva (případně též obce) k plánovaným stavebním záměrům, ať už v soukromém či veřejném zájmu, které by se měly nacházet v bezprostřední blízkosti daného obyvatelstva (obce). Jedná se však spíše o otázku politickou.⁶¹

Ochrana zemědělského půdního fondu jakožto veřejného zájmu je zákonem svěřena dotčeným orgánům státní správy.⁶² V souvislosti s územním plánováním nelze odhlédnout od ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti „orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů) nebo tohoto zákona“, v posuzovaném případě tedy s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu jako dotčeným orgánem státní správy. Podle písm. b) citovaného ustanovení dotčené orgány vydávají „stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje

⁶⁰ Srov. mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 2/2016.

⁶¹ NIMBY efekt aneb Jak se dohodnout v trojúhelníku investor – město – občané? In Enviweb.cz. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/107571>

⁶² Blíže viz TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). 172 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona“. Dotčené orgány státní správy tak uplatňují svá stanoviska k územně plánovací dokumentaci, přičemž jejich zákonnost a správnost podléhá soudnímu přezkumu v rámci posuzování, zda bylo opatření obecné povahy vydáno souladně se zákonem. V takovém soudním přezkumu jsou tato stanoviska posuzována jako závazné podklady opatření obecné povahy.⁶³ Dotčené orgány státní správy jsou nadány potřebnou odborností, přesto je však možné selhání při posouzení územně plánovací dokumentace s ohledem na zásady ochrany zemědělského půdního fondu podle ust. § 1 odst. 1 a ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Takové porušení je nutno vnímat jako zásadní porušení norem, které má nesporně podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy.⁶⁴ Budiž připomenuto, že ve smyslu zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace nejsou správní soudy povinny k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci.⁶⁵

Požadavek na řádné odůvodnění závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy je mimo jiné dán z toho důvodu, aby bylo takové stanovisko v případném soudním přezkumu vůbec přezkoumatelné v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy.⁶⁶ Ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu je vhodné připomenout, že je orgán ochrany zemědělského půdního fondu vázán při svém rozhodování Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu, který upravuje postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně toho, která kritéria mají tyto orgány posuzovat ve vztahu k pořizování územně plánovací dokumentace.⁶⁷ Správní orgány životního prostředí nižších stupňů jsou v zásadě povinny řídit se metodickými pokyny Ministerstva životního prostředí. Takové pokyny jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Navzdory tomu, že nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslu-

⁶³ Jiná forma přezkumu možná není, viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, část V. 2. písm. d).

⁶⁴ Srov. rozsudek č. j. 1 Ao 2/2010-185.

⁶⁵ Srov. POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 181-182 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

⁶⁶ Srov. ust. § 154 ve spojení s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁶⁷ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. V této souvislosti je vhodné uvést, že odchýlením od tohoto pokynu by bylo v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazem libovůle ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

čovala s obecně závaznými právními předpisy.⁶⁸ Nejvyšší správní soud odkázal na čl. II (zejména odst. 3) tohoto metodického pokynu, který blíže vymezuje, co musí orgán ochrany zemědělského půdního fondu při posuzování dokumentace hodnotit.⁶⁹ Nejvyšší správní soud vedle výše uvedených ustanovení stavebního zákona také připomenul ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona, ze kterého je patrný požadavek kontinuity závazných stanovisek. Správní orgán má možnost přehodnotit své předchozí stanovisko, je však nutné se s tímto argumentačně vypořádat přesvědčivým odůvodněním.⁷⁰ V posuzovaném případě je vhodné připomenout, že je předmětem záboru 19 ha zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany, tedy bonitně nejceennější půdy, která má v rámci jednotlivých klimatických regionů nadprůměrnou produkční schopnost. Odnětí takové půdy možné je, ale pouze zcela výjimečně, a to převážně na záměry související s obnovou ekologické stability krajiny, případně pro liniové stavby zásadního významu.⁷¹

⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 53/2010-63 ze dne 16. 8. 2010. Blíže též JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). 26 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

⁶⁹ Viz čl. II odst. 3 metodického pokynu „*orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace hodnotí zejména: a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce; b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce; c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk; d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci; e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce; f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území; g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní; h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.); i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám; j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení; k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy.“*

⁷⁰ Viz ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona „[d]otčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“ Dále také viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32.

⁷¹ Blíže viz příloha metodického pokynu.

Krajský úřad v koordinovaném stanovisku⁷² souhlas se zábořem zemědělského půdního fondu neudělil s odůvodněním, že se jedná o návrh trvale devastující zemědělskou půdu ve značném rozsahu a uvedl, že nadále trvá názor Ministerstva životního prostředí vyjádřený v metodickém pokynu, a tedy že nebyl nalezen důvod pro kladné posouzení požadovaného funkčního využití. V důsledku nové žádosti o změnu nesouhlasného stanoviska krajský úřad vydal „změny stanoviska“ a později i souhlasné stanovisko potvrdil. Souhlas s odnětím zemědělského půdního fondu krajský úřad odůvodnil velmi obecně tím, že posoudil všechny okolnosti umístění plochy, její přínos a to, že by měla být co nejméně narušena organizace půdního fondu a původní krajiny. Krajský úřad dále uvedl, že ostatní plochy jsou pro tento účel vyčerpány, že rozšíření stávající komerční zóny nevyžaduje vybudování další dopravní infrastruktury a zástavbou plochy dojde k logickému uzavření komerční zóny Čestlice – Jih. Podle krajského úřadu lze pozitivně hodnotit dosažení veřejných zájmů, zejména hydrologických a odtokových poměrů v území a prodloužení protihlukového valu. Krajský úřad rovněž poznamenal, že zemědělské obhospodařování je v místě problematické a negativně ovlivněné

⁷² „Koordinované závazné stanovisko je správní úkon učiněný dotčeným orgánem příslušným na základě několika zvláštních právních předpisů k téže věci, například k posouzení dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, která je připojována k žádosti. Zahrnuje požadavky na ochranu všech veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí podle všech dotčených zvláštních zákonů. Slouží k provázání všech uplatňovaných požadavků v dané věci tak, aby nebyly duplicitní, částečně se nepřekrývaly nebo si neprotiřečily. Tento postup představuje na jedné straně výrazné zjednodušení pro žadatele, ale na druhé straně zvýšené nároky na úřad, který je příslušný k vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci svého obecního úřadu, a to na základě podkladů, které připojí žadatel ke své žádosti, zejména dokumentace pro vydání územního rozhodnutí. Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí musí být podle DS zpracována v takovém rozsahu a podrobnostech a s ohledem na podmínky území a charakter stavby, aby umožnila posouzení záměru v rámci územního řízení, ale také v rámci vydávání podmiňujících závazných stanovisek, a tedy i koordinovaného závazného stanoviska, v celém rozsahu. Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí musí být zpracována autorizovaným projektantem (§ 158 odst. 1 StavZ), který je povinen mimo jiné působit v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány (§ 159 odst. 1 StavZ). Projektant by tedy měl konzultovat navržené řešení s dotčenými orgány tak, aby mohl pro klienta (stavebníka) zpracovat použitelnou dokumentaci, která bude zohledňovat reálné požadavky dotčených orgánů s ohledem na podmínky v území a charakter stavby. Z toho vyplývá, že dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nemůže být předložena stavebnímu úřadu bez toho, aniž by minimálně byla konzultována s příslušnými dotčenými orgány, včetně těch, které přicházejí v úvahu pro vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci obecního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí. Uplatňování tohoto výkladu by tak mělo předejít nárokům na následné dokončování projektu v rámci územního řízení stavebním úřadem.“ viz MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva. § 4 [Postup orgánů územního plánování a stavebních úřadů, součinnost dotčených orgánů]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 33.

přílehlou zástavbou a přílehlými komunikacemi, a přihlédl k jedinečnosti plochy v bezprostřední blízkosti dálnice D1.

Takový postup krajského úřadu považuje Nejvyšší správní soud za nezákonný, předně z hlediska zcela nedostatečného odůvodnění. Nejvyšší správní soud je totožného názoru jako Krajský soud, a sice že nebyl dostatečně identifikován a prokázán jiný veřejný zájem, který by výrazně převažoval nad zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Při zohlednění místních poměrů je zřejmé, že v dané oblasti se již vyskytuje řada komerčních objektů, nelze tak na další takto obdobný komerční objekt nahlížet jako na veřejný zájem pro danou oblast. Nejvyšší správní soud dále přisvědčil argumentační linii Krajského soudu, podle kterého je argumentace přínosy protipovodňových opatření zcela zavádějící. Již ze stanoviska SEA se podává, že zastavěním posuzované plochy se odtokové a retenční poměry zhorší. Nelze než souhlasit s tvrzením Nejvyššího správního soudu, že dovozovat veřejný zájem z realizace protipovodňových opatření retenčních nádrží či výstavby protihlukového valu, které jsou nezbytné právě z důvodu plánovaného využití plochy, je zcela absurdní. V případě dovození veřejného zájmu za takto daných poměrů je zjevným pochybením dotčeného správního orgánu včetně pořizovatele změny územního plánu. Nejvyšší správní soud také dodal, že není zjevné, na základě jakých skutečností krajský úřad změnil svůj názor na ochranu veřejného zájmu v posuzované věci. Argumentace již vynaloženými náklady na dopravní infrastrukturu nemůže vést k řádnému a dostatečnému odůvodnění. Ochrana investic nemůže být důvodem pro odnětí 19 ha takto vysoce kvalitní půdy, tím spíše vezmeme-li v potaz skutečnost, že byly takové investice vynaloženy v době před přijetím změny územního plánu. S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stanovisko krajského úřadu je nezákonné a to z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Jedná se o významné selhání orgánu státní správy, které zatížilo nezákonností celý proces přijetí změny územního plánu.⁷³

Ze stanoviska, respektive jeho odůvodnění, nelze jednoznačně zjistit, jakými právními úvahami byl krajský úřad veden. V posuzovaném případě je zjevné, že ze strany krajské úřadu nebyly naplněny podmínky tzv. *testu přezkoumatelnosti*.⁷⁴ Zrušení napadené části změny územního plánu postupem krajského soudu je

⁷³ V této souvislosti lze odkázat na institut odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. O odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který pro vznik odpovědnosti předpokládá kumulativní splnění tří předpokladů: 1) nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Blíže také viz např. nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2015 sp.zn. II ÚS 3005/14.

⁷⁴ Tedy povinnosti správního orgánu řádně své rozhodnutí (příp. stanovisko) odůvodnit a vypořádat se s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti s tím, že aby rozhodnutí příslušného orgánu bylo přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné,

tak zcela správné. Nejvyšší správní soud dále podotkl, že sebebodrobnější úvahy o souladu komerčního objektu jako veřejného zájmu a souladu s cíli územního plánování nemohou nahradit chybějící či nedostatečné posouzení zákonných předpokladů pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.⁷⁵ Nesmíme ovšem zapomenout, že soud není tím, kdo by měl poměřovat, který z konkurujících a zároveň kolizních veřejných zájmů upřednostnit. Veřejný zájem má být předně zjištěn a posouzen již v průběhu řádných správních postupů, které předchází vydání opatření obecné povahy, v daném případě změny územního plánu. Je pravdou, že jsou zásahy do územního plánu korigovány zásadou minimalizace zásahů a v tomto ohledu lze námitce stěžovatelek přisvědčit, jak však Nejvyšší správní soud uvádí, není možné, aby taková námitka byla způsobila převážít ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Jsou-li tak dány zákonné podmínky pro zrušení opatření obecné povahy, nemůže soud pouze z důvodu potenciálně ať už pozitivního či negativního dopadu svého rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost postupovat v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud zopakoval, že soudům nepřísluší přezkoumávat vhodnost způsobu funkčního využití daného území. Soudy jsou však povinny dbát toho, aby územní plán byl přijat kompetentním orgánem, který postupuje zákonem předepsaným způsobem a aby výsledná změna byla v souladu se zákonem. Selháním orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, respektive dotčeného orgánu státní správy, však tento požadavek naplněn nebyl.⁷⁶

Shrnutí a doporučení

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obci Dobřejovice, jakožto sousední obci náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu. Aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce je možná, a to především v případech, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce a daný záměr zároveň nebude upraven v zásadách územního rozvoje. V případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky územního plánu může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, přičemž takové dotčení musí být významné a jasně

aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, a stejně tak z odůvodnění rozhodnutí musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Blíže viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 593/17.

⁷⁵ Blíže k cílům územního plánování viz Cíle územního plánování POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. Pozemkové právo a právo životního prostředí: výběr z důležitých soudních rozhodnutí v oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 93 s. ISBN 978-80-7552-729-5.

⁷⁶ Rozsudek NSS 2 As 187/2017-327, body 89-93.

konkretizované. Vzhledem k tomu, že případné zrušení územního plánu znamená značný zásah do práva na samosprávu obce pořizovatelky, je tak nutno práva na samosprávu obou obcí vzájemně poměřovat.

Zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany je podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu možný pouze v situaci, kdy jiný veřejný zájem výrazně převáží nad veřejným zájmem na ochranu zemědělského půdního fondu. V každém jednotlivém případě je pak nutno pečlivě posoudit, zda opravdu jiný veřejný zájem výrazně převažuje, včetně zhodnocení kolize veřejného a soukromého zájmu.

Obec jako veřejnoprávní korporace má chránit zájmy svých občanů a svůj majetek. Právní názory vyslovené v posuzovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu budou vodítkem pro budoucí postup správních orgánů ve věci ochrany zemědělského půdního fondu. Jsem názoru, že posuzované rozhodnutí nasměrovalo vývoj k pojetí návrhu na zrušení opatření obecné povahy sousední obcí jako *actio popularis* svého druhu. Bude jistě zajímavé sledovat vývoj názorů odborné veřejnosti na předmětnou problematiku ochrany zemědělského půdního fondu včetně dotváření judikatury ve vztahu k aktivní věcné legitimaci sousední obce pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

JUDr. Leoš Kudlík,

asistent soudce Krajského soudu v Ostravě

leoskudlik@gmail.com

Klíčová slova

Zemědělský půdní fond, aktivní legitimace, obec, územní plán, Nejvyšší správní soud ČR

Abstract

This article summarizes ground-breaking decision of The Supreme Administrative Court of the Czech Republic on cassation complaints against the decisions of Regional court in Prague in matter of annulment of measure of general nature, more precisely of its part. The said decision addresses protection issues of agricultural land resources. The Supreme Administrative Court in its decision inter alia assessed whether a municipality is entitled to challenge the measure of general nature (zoning plan) of the neighboring municipality. In terms of assessing this matter, the Supreme Administrative Court has also touched other relevant issues, such as the question whether the municipality shall be subordinated to the public participation in the sense of Aarhus Convention. The Supreme Administrative Court in its decision upheld the judgment of the Regional Court in the question of unlawful withdrawal from the agricultural land resources.

Keywords

agricultural land resources, The Supreme Administrative Court of the Czech Republic, municipality, land use plan, public participation



 RECENZE A ANOTACE

ADAMOVÁ, Hana, BRIM, Luboš, COUFALÍK, Petr, DOBROVOLNÁ, Eva, HANÁK, Jakub, PEKAŘOVÁ, Anna. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 832 s., ISBN 978-80-7598-690-0 (váz.), 978-80-7598-691-7 (e-pub), ISBN 978-80-7598-692-4 (mobi)

Nakladatelství Wolters Kluwer ČR vydalo počátkem roku 2020 obsáhlou monografii nazvanou stručně a výstižně *Pozemkové vlastnictví*. Tato publikace, jejíž právní stav vychází k 1. lednu 2020, je společným dílem širokého, šestičlenného, autorského kolektivu. Jeho členové, kteří pochází z okruhu Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně (jsou jejími absolventy, popř. zde též působí jako odborní asistenti), se ve svém profesním životě i zájmových aktivitách a odborné činnosti dlouhodobě zabývají různými právními aspekty pozemkového vlastnictví.

Záměrem autorů bylo poskytnout čtenářům komplexní pohled na právní otázky spojené s vlastnictvím pozemku v rozsahu, v jakém je jiné právní publikace nenabízí. To se jim podle mého názoru podařilo naplnit, neboť v jednom svazku jsou zahrnuta téměř veškerá zásadní témata související s vlastnictvím pozemků, s nakládáním s pozemky a jejich užíváním. Zřejmě jediným aspektem, který zůstal stranou zájmu autorského kolektivu, je problematika katastru nemovitostí, která by si podle mého názoru v takto komplexně pojatém díle samostatnou kapitolu určitě zasloužila.

Snaha nabídnout čtenářům co nejúplnější pohled na otázky související s pozemkovým vlastnictvím a na právní vztahy vznikající při nakládání s pozemky, se nepochybně odvíjela od skutečnosti, že tato rozsáhlá oblast doznala v posledních třiceti letech významných změn souvisejících s přijetím restitučních a privatizačních předpisů, novým pojetím vlastnického práva jako ústavně chráněné hodnoty či též v souvislosti s veřejnoprávními předpisy reagujícími na společenské požadavky na nakládání s pozemky a v neposlední řadě též v důsledku přijetí nového občanského zákoníku (zákona č. 89/2012 Sb.), který s účinností od 1. 1. 2014 přinesl řadu zásadních změn v této oblasti.

Kniha je originálním způsobem rozčleněna na celkem osm hlavních kapitol, které jsou dále členěny na díly a tyto jednotlivé díly mají v některých případech i další čtyři stupně členění (podkapitoly). V první kapitole nazvané „Pojem pozemkového vlastnictví“ autoři uvozují celou problematiku pojednáním o obecných otázkách, když zejména vymezují základní pojmy, jako jsou pozemkové

vlastnictví, pozemek nebo parcela. Pojmu „půda“ jsou pohříchu věnovány pouze dva odstavce, přičemž autoři zcela opomíjí význam půdy jako samostatné složky životního prostředí ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. V následujících částech první kapitoly se věnují specifickým pozemkovému vlastnictví státu, krajů a obcí, jakož i podrobnému rozboru principu *superficies solo cedit*, k jehož opětovnému respektování se přihlásil nový občanský zákoník. V souvislosti s tím je poukázáno i na početné výjimky z této zásady, podle níž jsou stavby součástí pozemku. Ve vztahu k otázkám spojeným s ochranou životního prostředí je důležitá a inspirativní též část věnující se rostlinstvu jako součásti pozemku a režimu plodů pozemku.

Druhou kapitolu, která je věnována specifickým nabývání (originálním i derivativním způsobem) a pozbytování vlastnického práva k pozemkům, lze bez nadsázky považovat za klíčovou část celé publikace. Pokud jde o originální způsoby nabytí vlastnického práva, z pohledu ochrany životního prostředí je podnětné zejména pojednání o přirozených přírůstcích, kterými jsou naplaveniny a strže (ve vztahu k právní úpravě obsažené ve vodním zákoně) a plody (ve vztahu k právní úpravě ochrany přírody). Autoři dále zaměřili značnou pozornost na vydržení vlastnického práva, otázky spojené se stavbou na cizím pozemku, jakož i na veřejnoprávní zásahy do určení osoby vlastníka. V souvislosti s posledně jmenovanou tematikou se autoři široce věnují zejména vyvlastnění a pozemkovým úpravám. Závěrečný díl této kapitoly je věnován tématu pozbytí vlastnického práva k pozemku opuštěním (neboli derelikcí), které je zvláště inspirativní mj. ve vztahu k právní úpravě ochrany přírody (opuštění zvířete) či hornímu právu (opuštění důlního díla).

Třetí kapitola o užívacích vztazích se soustřeďuje nejen na specifika nájmu a pachtu pozemku, ale též na pozemkové služebnosti či nový institut nezbytné cesty. Kniha neopomíjí ani problematiku vzniku bezdůvodného obohacení při užívání pozemku bez náležitého právního titulu. Čtvrtá kapitola se zabývá veřejnoprávní regulací pozemkového vlastnictví. Předmětem pozornosti jsou zde zejména zákonem konstruovaná omezení vlastnického práva k pozemkům a jejich ústavní konformita. Tato část má zjevné přesahy do oblasti ochrany životního prostředí, ať již v souvislosti s pojednáváním volným průchodem krajinou (upraveným v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), volným vstupem do lesa (upraveným v lesním zákoně), omezením výkonem práva myslivosti a rybářského práva (upravenými v zákonech o myslivosti a o rybářství) nebo se vstupem a využitím pozemků v souvislosti s péčí o vodní zdroje a vodohospodářskými činnostmi (upraveným ve vodním zákoně). Z hlediska ochrany životního prostředí je pak zásadní zejména pasáž týkající se omezení vlastnického práva v důsledku vyhlášení chráněných území nebo ochranných pásem (např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona, lázeňského zákona nebo památkového zákona).

Na okraj lze dodat, že výčet chráněných území uváděný autory na s. 406 není zcela jistě úplný, neboť nezahrnuje mj. chráněná ložisková území (§ 16 horního zákona) nebo území se zvláštními podmínkami geologické stavby (§ 13 odst. 3 zákona o geologických pracích).

Pátá kapitola pojednává o jednotlivých nástrojích ochrany vlastnického práva. Autoři se podrobně věnují zejména vlastnickým žalobám, rozlišení jejich typů (žaloba reivindikační, negatorní, určovací či žaloba na určení hranic pozemku), předpokladům jejich úspěšného uplatnění i jejich vztahům k nárokům souvisejícím. Výklad se v této části týká též otázek posesorní a publiciánské ochrany. Z hlediska ochrany životního prostředí je důležité zmínit též komplexní pojednání o ochraně před rušivými vlivy ze sousedních pozemků, včetně vazby na příslušné veřejnoprávní předpisy (mj. předpisy z oblasti ochrany životního prostředí). Autoři tuto část originálním způsobem rozdělili na ochranu před imisemi, ochranu před negativním působením porostů na sousedních pozemcích, práva sousedů ve vztahu ke stavebním, terénním a jiným úpravám sousedních staveb a pozemků a postavení pozemkového vlastníka v procesech podle stavebního zákona. V rámci podkapitoly týkající se ochrany před imisemi rozlišují imise nepřímé, přímé a privilegované. V souvislosti s posledně jmenovanou kategorií imisí, tedy imisemi způsobenými provozem úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení, autoři široce pojednávají o procesu schvalování a účasti sousedů v řízení podle správního řádu, jakož i podle zvláštních předpisů (např. stavebního zákona, horních předpisů, zákona o integrované prevenci, zákona o ochraně veřejného zdraví, vodního zákona nebo zákona o ochraně ovzduší).

Šestá kapitola objasňuje základy právní úpravy oceňování pozemků a práv k nim, tedy praktické téma prostupující širokým spektrem nejrozličnějších typů právních vztahů k pozemkům. Čtenář zde nalezne srozumitelný výklad základních pojmů, s nimiž oceňovatelé pozemků pracují (např. tržní hodnota, cena zjištěná, cena práva stavby), i vysvětlení, jak s nimi dále nakládat v rámci představovaného okruhu právních vztahů.

Samostatná, v pořadí již sedmá, kapitola byla vyčleněna pro téma náhrady škody na pozemku. Autoři zde nastiňují výklad zahrnující problematiku předcházení vzniku škod či povinnosti k náhradě škody způsobené zaviněným porušením povinnosti stanovené zákonem i škody ze specifických činností majících potenciál poškodit pozemek a jeho součásti, pro něž zákonodárce vytvořil zvláštní skutkové podstaty. Z hlediska ochrany životního prostředí jsou to právě režimy náhrady škod z provozní činnosti (§ 2924 zákona č. 89/2012 Sb.) nebo škod způsobených provozem zvláště nebezpečným (§ 2925 zákona č. 89/2012 Sb.), které jsou v samostatných dílech přehledně vysvětleny. Na obecný výklad, jehož součástí je mj. pojednání o stanovení výše škody a možnosti zjednání nápravy, navazují podkapitoly

zaměřené na zvláštnosti škod na lesních a zemědělských pozemcích. Stranou zájmu autorů nezůstal ani institut vzdání se práva na náhradu škody na pozemku (§ 2897 zákona č. 89/2012 Sb.) a předpoklady jeho uplatnění, který je využitelný mj. v souvislosti s nápravou důlních škod podle horního zákona. Poměrně značný nedostatek v této části nicméně shledávám v absenci pojednání o odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (viz § 10 a § 27), resp. o prevenci a nápravě ekologické újmy na půdě, popř. na vodě či přírodních stanovištích ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, a osvětlení jejich vztahu k v monografii detailně analyzovanému režimu náhrady majetkových škod dle občanského zákoníku. V této souvislosti by bylo jistě vhodné uvést, že pokud by v důsledku nápravy ekologické újmy postupem podle zákona č. 167/2008 Sb. byla nahrazena i škoda na majetku (pozemku), podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu (tj. podle § 2894 a násl. zákona č. 89/2012 Sb.) by se nepostupovalo (viz § 21 odst. 6 zákona č. 167/2008 Sb.).

Závěrečná část recenzované publikace (kapitola osmá) je zaměřena na proměny pozemkového vlastnictví, vytvoření majetkového základu územní samosprávy, restitucím a privatizaci. Zevrubně je zde rozebrána právní úprava obsažená ve stěžejních restitučních předpisech, včetně zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), podle kterého aktuálně probíhají tzv. církevní restituce. Autoři v této kapitole vhodně poukazují na problematické aspekty aplikace restitučních předpisů i přetrvávající právní problémy související s uplatňováním restitučních nároků.

Závěrem je třeba dodat, že autoři všech kapitol této monografie zpracovali svůj výklad s přihlédnutím k aktuálním komentářům a dalším odborným publikacím zabývajícím se touto problematikou. Za velmi užitečné považuji též skutečnost, že autoři vycházeli z velkého množství aktuální soudní judikatury (zejména Nejvyššího soudu a Ústavního soudu) a snažili se, aby čtenářům přiblížili náhled, který k příslušným právním otázkám zaujímá rozhodovací praxe soudů.

Problematika, o níž pojednává tato monografie, se týká nejen všech orgánů veřejné správy (státní správy i samosprávy), právnických nebo fyzických osob zabývajících se nakládáním s půdou, ale prakticky každého, kdo prochází krajinou, vstupuje do lesa nebo využívá přírodních či vodních zdrojů. Vzhledem k tomu, že autoři monografie respektují pozemky jako bytostně vlastní součásti životního prostředí, neměla by tato kniha uniknout zájmu též právníkům zaměřujícím se na oblast práva životního prostředí.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

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

Abstract:

The paper is a review of an extensive monograph called „Land Ownership“, which was published by Wolters Kluwer CR at the beginning of 2020. The reviewed publication is a joint work of a wide team of authors. Its members, who come from area of the Faculty of Law of Masaryk University in Brno, have long been involved in various legal aspects of land ownership in their professional lives and hobby activities. The intention of the authors was to provide readers with a comprehensive view of the legal issues associated with land ownership to the extent that other legal publications do not offer them. The effort to offer readers the fullest possible view of land ownership issues and legal relations arising from land management has stemmed from the fact that this vast area has undergone significant changes over the last thirty years related to the adoption of restitution and privatization regulations, a new concept of property ownership rights as constitutionally protected values or also in connection with public law regulations responding to societal requirements for land management and, last but not least, as a result of the adoption of the new Civil Code (Act No. 89/2012 Coll.), which with effect from 1 January 2014 brought a number of fundamental changes in this area. The issues addressed in the presented monograph concern not only all public administration bodies (state administration and self-government), legal or natural persons engaged in land management, but practically everyone who walks through the landscape, enters the forest or uses natural or water resources. Given that the authors of the monograph respect land as an essential part of the environment, this book should not escape the interest of lawyers focusing on environmental law.

Key words:

land ownership, land management, Civil Code, natural resources, environment



 NA POSLEDNÍ CHVÍLI **PODIVNÉ ROZHODNUTÍ NA ČESKÉ INSPEKCI ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ ANEB KUMU VADÍ RENOMOVANÝ TÝM
KONTROLY OBCHODOVÁNÍ S EXEMPLÁŘI CITES?**

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Pár dní před uzavěrkou tohoto čísla se mi podařilo dostat k podivnému organizačnímu rozhodnutí, ke kterému došlo na České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“). Hokejisté dobře znají proslulý výrok Ivana Hlinky „nikdy neměň vítězný tým“. Na ČIŽP se však k jednomu takovému porušení zásady legendárního hokejového trenéra schyluje.

Nejprve ocitujme z onoho organizačního materiálu ředitelství ČIŽP, podepsaného Ing. Janem Klapušem, ředitelem odboru ochrany přírody, lesa a CITES (dále jen „OOPLC“) a oznámeného pracovníkům oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES dne 16. 7. 2020. Nové opatření, tzv. systemizace má vstoupit v platnost 1. 10. 2020.

**„Reorganizace odboru ochrany přírody lesa a CITES ve vazbě na nárůst
agend v oblasti CITES**

Potřeba reorganizace odboru ochrany přírody, lesa a CITES (OOPLC) plyne z nárůstu činností a agend zajišťovaných a kumulovaných na oddělení CITES. Nárůst některých agend na straně jedné se projevuje poklesem nebo absencí činností v jiných agendách na straně druhé, neboť stávající kapacita oddělení v 5 pracovnících včetně vedoucí je plně vytížená (výkon kontrolní činnosti mezinárodního charakteru (dovozy, vývozy), výkon kontrolní činnosti vyžadující koordinaci v rámci ČR, vedení správních řízení vyplývajících z kontrolní činnosti v oblasti CITES, spolupráce s Policií České republiky a Celní správou, zpracovávání odborných stanovisek pro orgány činné v trestním řízení, komitologie...).

Nedostatky v oblasti CITES jsou identifikovány v metodickém vedení, v přípravě a koordinaci plánu kontrolní činnosti, v rozsahu a intenzitě kontrolní činnosti ve vnitrozemí na úrovni oblastních inspektorátů.

K tomu je třeba počítat s tím, že počínaje rokem 2020 bude ČIŽP sehrávat významnou roli při naplňování úkolů Akčního plánu pro potírání nelegálního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin do roku 2023, schváleného Usnesením vlády České republiky č. 61 ze dne 20. 1. 2020. Akční plán má 7 cílů, které mají být naplně-

ny realizací celkem 14 opatření. Za 2 opatření je ČIŽP přímo samostatně odpovědná, spoluodpovědnost má u 7 opatření a na 5 opatřeních spolupracuje.

Cíl reorganizace

Situaci nelze řešit personálním posílením oddělení CITES, ČIŽP nemá disponibilní lidské zdroje. Řešení situace spočívá mimo jiné i v intenzivnějším zapojení OI do kontrolních a správních činností. Toto zapojení bude vyžadovat zvýšenou metodickou činnost vedenou po jedné linii.

Zamýšlená reorganizace musí být provedena v souladu se zákonem o státní službě a Organizačním řádem ČIŽP. Cílem je pružná organizační struktura odboru OPLC umožňující:

- plnit mezinárodní aktivity,
- naplňovat úkoly ČIŽP z Akčního plánu,
- koordinovat činnost s OČTR,
- zachovat činnost Stálé zvláštní pracovní skupiny ČIŽP a Celní správy
- zajišťovat vypracování odborných stanovisek,
- rozvíjet spolupráci v oblasti forensních metod
- jednotné metodické vedení kontrolních a správních činností v oblasti dovozu a vývozu (letišť, pošta) a ve vnitrozemí
- zachovat provoz detašovaného pracoviště z důvodu spolupráce při kontrolách s Celní správou na Letišti Václava Havla a na vylívací poště

Systemizace

Provést změnu organizační struktury spočívající ve zrušení oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES (dále „oddělení CITES“) v odboru OPLC. V nové systemizaci 5 služebních míst původně tvořících oddělení CITES začlenit v odboru OPLC takto: 3 místa do oddělení ochrany přírody a 2 místa do přímé podřízenosti ředitele odboru. Současně provést převod místa asistentky odboru OPLC na místo odborného rady (ukončení pracovního poměru stávající zaměstnankyně).

Zřízení stálého pracovního týmu

V souladu s Organizačním řádem ČIŽP bude zřízen stálý pracovní tým pro řešení některých nekontrolních agend a úkolů v oblasti CITES. Základ týmu budou tvořit 3 pracovníci v přímé podřízenosti ředitele odboru OPLC. Působnost týmu vymezená ve zřizovacím aktu bude zaměřena na některé mezinárodní aktivity (zejména komitologie), přípravu podkladů pro plnění úkolů z Akčního plánu v letech 2020–2023, spolupráce v oblasti forensních metod, koordinace zpracování odborných vyjádření pro OČTR, případně i další dle aktuálních potřeb.

Změny v organizaci práce

Na oddělení OP ředitelství se přesune významná část kontrolních a správních činností původního oddělení CITES vyplývajících ze spolupráce s Celní správou na Letišti Václava Havla (LVH) a na vylívací poště. Rovněž začne plnit roli metodického útvaru v oblasti CITES vůči OI. Tyto činnosti budou zajišťovány původními pracovníky odd. CITES s participací stávajících pracovníků OOP, kteří agendy CITES ovládají. Výše zmíněný stálý pracovní tým bude plnit vedle výše popsaných činností roli poradní a konzultační, zejména při řešení složitých nebo typově nových případů.

Zapojení OOP OI do kontrolní a správní praxe v oblasti CITES bude prostřednictvím pravidelných složkových úkolů CITES zařazených do ročních plánů kontrolní činnosti. Současně budou na OOP OI předávány k řešení případy subjektů zachycených na Letišti Václava Havla a vylívací poště, které nebyly vyřešeny na místě (příkazem o zabavení exemplářů, příkazem o pokutě).

Do činnosti detašovaného pracoviště na Letišti VH a kontrol na vylívací poště budou po dohodě s ředitelem OI a vedoucím OOP OI Praha zapojeni vybraní pracovníci OOP OI Praha.

V případech časově a obsahově náročných kontrol nebo v případech vyžádané spolupráce od OČTŘ (domovní prohlídky) budou pracovníci stálého pracovního týmu, OOP Ř a OOP OI tvořit odbornou personální základnu pro realizaci těchto akcí.“

Tolik z onoho chystaného organizačního rozhodnutí. Dle mých zjištění tato chystaná reorganizace nebyla s dotčenými pracovníky oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES předem diskutována, nýbrž jim byla direktivně oznámena. Nebyla předem projednána ani s oblastními inspektoráty ČIŽP, kterých se plánované změny dotknou, neboť dojde k navýšení jejich práce a převodu agendy na ně (mimoходом, počet řízení v oblasti kontroly CITES dosahuje stovek ročně) ani s ostatními pracovníky ředitelství ČIŽP, kteří mají agendu převzít (uvědomil si někdo, že jde o opravdu složitou agendu s vysokými nároky na odbornou přírodovědnou znalost a znalost českého, evropského a mezinárodního práva, a především kontinuální zkušenosti s problematikou kontroly exemplářů CITES, kterými disponují právě jen pracovníci rušeného oddělení a jejichž případná náhrada naruší kontinuitu na řadu let?).

Dosavadní specializovaný útvar pod vedením paní Mgr. Pavly Říhové na ředitelství ČIŽP má za sebou mnoho úspěšných akcí, provádí stovky kontrol ročně, přičemž cca. každá pátá kontrola vede k odhalení porušení zákona. Oddělení se podílí na rozsáhlých operacích realizovaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, např. operaci Trophy (rozkrýtí nelegálního obchodu s tygřími produkty v ČR), operaci Rhino (obchod s nosorožčími rohy), operaci Osseus (obchod s tygřími kostmi, slonovinou a nosorožčími rohy) či operaci Lora (nezákon-

ný obchod s papoušky, což vyústilo v historicky první pravomocný rozsudek trestních soudů v oblasti odhalování mezinárodního organizovaného zločinu na úseku CITES v ČR).¹ Aktuálně je řešena např. operace Lovec, která se týká pytláčení a ilegálního pronásledování rysů, medvědů, vlků, tetřevů, tetřívků apod.

Stojí jistě za zmínku, že oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES bylo za svou práci v roce 2012 oceněno prestižní mezinárodní cenou Sekretariátu CITES (*CITES Secretary General's Certificate of Commendation*). V roce 2018 byla Mgr. Pavla Říhová v rámci zasedání Interpol skupiny wildlife enforcement pozvána na osobní audienci u britského prince Williama jako výraz ocenění mimořádné práce v boji proti organizovanému zločinu (pozváno bylo pouze 8 lidí z celého světa, Mgr. Říhová jako jediná z Evropy!!!). Takových lidí se chce Česká inspekce životního prostředí zbavit?

Rád bych se vyjádřil k některým sporným bodům plánované reorganizace, je-li to předpokládám, že je třeba laskavému čtenáři neznalému organizace a praxe kontrolního orgánu CITES některé věci vysvětlit.

Zdůvodňování potřeby reorganizace údajnými nedostatky v metodickém vedení směrem k oblastním inspektorátům ČIŽP je čistě účelové. V materiálu nejsou uvedeny žádné konkrétní nedostatky. Je třeba naopak uvést, že již více než 13 let je každoročně oddělením CITES pořádán třídní vzdělávací seminář Wildlife crime a prosazování Washingtonské úmluvy CITES v ČR, kde dochází k proškolení inspektorů oblastních inspektorátů ČIŽP a navazování jejich spolupráce s celními orgány, orgány činnými v trestním řízení a s justicí (mohu potvrdit, každoročně jsem dostával pozvánku). Oddělením CITES jsou pořádány i další semináře a školení pro oblastní inspektoráty (např. determinace exemplářů, výpověď svědků v trestním řízení apod.). Podílí se na přípravě příslušných směrnic, koordinuje kontrolní činnost (v minulosti např. velké akce týkající se kontroly chovatelů tygrů a velkých papoušků), apod. Kromě této činnosti je stávající odd. mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES výkonnou kontrolní složkou, která zajišťuje ¾ veškeré kontrolní a správní činnosti na ČIŽP v oblasti CITES.

Z reorganizačního materiálu není patrné, v čem je spatřován nedostatečný rozsah činnosti CITES ve vnitrozemí. Jak toto někdo chce porovnávat? Vždyť přece kontroly mezinárodní (dovoz a vývoz přes vnější hranice EU) se liší od kontrol vnitrostátních, včetně rozdílů v akcích typu rozsáhlých operací v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení. Je nutno uvést, že na jednotlivých oblastních inspektorátech ČIŽP nejsou vytvořeny samostatné útvary pro kontrolu CITES. Agenda je tak na inspektorátech vykonávána dle aktuálních personálních možností jednotlivých

¹ O tomto rozsudku jsem psal i v našem časopise: České právo životního prostředí č. 2/2015 (38), str. 111 a n.

pracovišť; v současné době jsou inspektoři odborně zvládající agendu CITES pouze na některých oblastních inspektorátech a i tito inspektoři nejsou jak v praxi tak ani formálně (sic!) vyčleněni jen na agendu CITES, ale obvykle se zabývají i další agendou z oblasti ochrany přírody a biodiverzity, tedy především kontrolou na úseku zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kde je obrovská agenda, která inspektory naprosto vytěžuje. Tyto organizační nedostatky ovšem nejsou chybou oddělení CITES na ředitelství ČIŽP, které se vždy snažilo oblastním inspektorům řešícím kauzy kontrol CITES pomáhat, ale přímo ředitelství ČIŽP.

Reorganizační materiál dále uvádí, že řešení situace spočívá mimo jiné i v intenzivnějším zapojení oblastních inspektorátů ČIŽP do kontrolních a správních činností, které bude vyžadovat zvýšenou metodickou činnost vedenou po jedné linii. Autor materiálu však nijak nespecifikuje, co tím myslí a na základě čeho se domnívá, že současná metodická činnost v CITES není vedena po jedné linii. Domnívám se, že navrhovanou reorganizací rozhodně nedojde k posílení časových a personálních kapacit na oblastních inspektorátech. Na oblastní inspektoráty mají být nově předávány k řešení případy zásilek zachycených na letišti Praha Ruzyně a mezinárodní vylívací poště Praha 2, které nebyly řešeny na místě (rozhodnutím o zabavení exemplářů CITES, příkazem o pokutě na místě). Toto ve skutečnosti znamená, že na oblastní inspektoráty budou předávány složitější případy, což je naprostý opak dosavadního organizačního nastavení v rámci ČIŽP, kdy složitější případy řešil právě specializovaný útvar odd. mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES.

V návrhu reorganizace je zmíněna potřeba jednotného metodického vedení kontrolní činnosti v oblasti dovozu a vývozu exemplářů CITES. Zde si ale návrh naprosto odporuje a vykazuje zásadní neznalost praxe provádění kontrol a celé problematiky kontroly v rámci CITES. V současné době (červenec 2020) je tato činnost jednotně metodicky řízena, jelikož je prováděna výhradně pracovníky odd. mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES. Po reorganizaci však tato činnost jednotně řízena nebude, jelikož část kontrol na letišti Praha Ruzyně má být prováděna pracovníky z ředitelství ČIŽP, část kontrol (zřejmě na mezinárodní vylívací poště Praha 2) pak pracovníky OI Praha, s předpokladem občasně „výpomoci“ nově založeného týmu pod ředitelem odboru ochrany přírody, lesa a CITES z ředitelství. Navržená změna tedy zruší stávající funkční a fungující oddělení řízené zkušenou a uznávanou vedoucí Mgr. Pavlou Říhovou, respektovanou a oceňovanou i v zahraničí, a toto oddělení uměle a naprosto nedůvodně rozdělí na dvě skupiny řízené dvěma rozdílnými osobami, z nichž ani jedna v současné době nemá zkušenosti s praxí kontrol v oblasti exemplářů CITES. Část činnosti se pak přesune na jednotlivé inspektoráty, které jsou řízeny po své vlastní linii. V citovaném reorganizačním materiálu pak není popsáno, natožpak vysvětleno, v čem má spočívat ona „pružnost“ takového uspořádání.

Kontrolní činnost na úseku CITES vykonávaná na letišti Praha Ruzyně a mezinárodní vylívací poště Praha 2 (dovozy a vývozy exemplářů CITES) mají přejít na jiné oddělení, přičemž přeřazení mají být jen 2 inspektoři, tři ostatní nikoliv (ale citovaný reorganizační materiál říká, že mohou „vypomáhat“). Činnost dosud vykonávanou 5 lidmi tak mají nadále vykonávat 2 lidé (po odebrání tabulkového místa v roce 2018 se de facto jedná o práci 6 lidí, protože nápor kontrolní činnosti na letišti v Praze Ruzyni a vylívací poště Praha 2 nelze regulovat plánem činnosti jako u jiných složek, tyto kontroly vyplývají z povinnosti ČIŽP spolupracovat s celními orgány a generují se dle příletu a odletu pasažérů a zboží, ČIŽP jejich počet logicky nemůže ovlivnit). Reorganizační materiál neřeší, kolik „participujících stávajících pracovníků OOP“, kteří CITES údajně ovládají, má být nově zapojeno, a jak bude vyřešeno omezení jejich dosavadní práce. Nový stálý pracovní tým, který má být zřízen, nebude začleněn v žádném z oddělení. Pozice jeho pracovníků tak bude nutně nestabilní, přičemž je třeba uvést, že případné zrušení takového týmu není organizační změnou, kterou je nutno projednat na MŽP. Tým lze tedy zrušit pouze příkazem ředitele či představeného, který tým založil. Tým ztratí zcela vliv na jakékoliv metodické zaměření problematiky CITES. Nebude se moci věnovat spolupráci s orgány činnými v trestním řízení ani odhalování závažných případů ilegálního obchodu a pytláctví (v reorganizačním materiálu uváděnou koordinaci zpracování odborných vyjádření rozhodně nelze považovat za účinnou spolupráci s orgány činnými v trestním řízení!). Tým ztratí kontakt s kontrolní činností, nebude mít žádnou rozhodovací pravomoc. Snad každý, kdo se v problematice správního dozoru a kontroly v oblasti ochrany přírody trochu orientuje, ví, že pro efektivní boj proti wildlife crime a prosazování zákonů a evropských nařízení v praxi a přípravu odborných podkladů je důležité sepětí inspektorů s ČIŽP s vlastní praxí, které je nezbytné i pro vykonávání „nekontrolní“ agendy.

Lze tedy shrnout, že provedená reorganizace povede k zániku renomovaného a především jediného specializovaného útvaru v ČR, který se zabývá odhalováním tzv. wildlife crime, útvaru, který je plně funkční, má za sebou velké množství úspěšně vyřešených případů (záchytů a úspěšných operací v oblasti nelegálního nakládání s exempláři CITES), jehož odborné úrovni a spolupráce si cení ostatní složky státní správy, působící v oblasti CITES (Celní správa, Policie ČR, státní zastupitelství, AOPK ČR) a má renomovanou pověst i na mezinárodní úrovni, včetně mezinárodních ocenění. Ano, touto nelogickou, nesystémovou a podivnou reorganizací budou bohužel ovlivněny i mezinárodní aktivity v oblasti boje proti nelegálnímu obchodu s exempláři CITES, spolupráce s dalšími institucemi (Interpol, EU Wildlife Enforcement Group, atd.) a v neposlední řadě patrně i naplňování Akčního plánu pro potírání nelegálního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin do roku 2023, na něž se zmíněná reorganizace paradoxně od-

volává. Zánikem oddělení by mohl být negativně ovlivněn i mezinárodní projekt TigrisD, do něhož jsou pracovníci oddělení úzce zapojeni (doporučení členským zemím CITES se povedlo přijmout na minulé konferenci smluvních stran CITES díky aktivitě české delegace).

Problematika CITES není jen hra na českém písečku. Česká republika je členem EU, právo EU upravuje i v ČR přímo účinná nařízení týkající se kontrol v oblasti CITES, a proto Evropskou Komisi bude tato podivná reorganizace v kontrolním orgánu CITES členského státu zajímat.

Nemůžu se zbavit dojmu, že za podivnou chystanou reorganizací je něco jiného. A proto se ptám, a třeba i ředitele České inspekce životního prostředí anebo i pana ministra životního prostředí: pánové, proč? Komu vadí zkušený úspěšný tým boje proti nelegálnímu obchodu, pytlacení a pronásledování ohrožených druhů?

O autorovi:

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

se již od roku 2001 zabývá problematikou CITES, je spoluautorem komentáře k zákonu č. 100/2004 Sb. vydaném v Nakladatelství Linde Praha a bývalým dlouholetým členem Poradního sboru AOPK ČR pro otázky CITES.

Summary

A strange decision at the Czech Environmental Inspectorate or who wants to destroy a successful team controlling the trade in CITES specimens?

The Directorate of the Czech Environmental Inspectorate surprised in July 2020 with the publication of the planned liquidation of the Department of International Biodiversity Protection and the Fight against Illegal Trade in Endangered Species. The reorganization is to take place despite the fact that the CITES department is the only specialized team in the entire Czech Republic and has more than a quarter of a century of successful experience in controlling the illegal trade with endangered species. This article criticizes the decision and disputes some of its arguments.

Key words:

controlling the illegal trade with endangered species; CITES; Czech Environmental Inspectorate



 ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, a dále rubriky „Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR“ a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 56 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

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

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

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

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



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

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

II.

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

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

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

X.

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

INFORMATION FOR AUTHORS

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

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



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

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

2. Postup před zahájením recenzního řízení

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

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

3. Průběh recenzního řízení¹

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

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

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

3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

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

5. Závěrečné ustanovení

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

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

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

