

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.
(UP v Olomouci)

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:

Mgr. Lukáš Falteisek, 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 53. čísla dne 30. 09. 2019.

Fotografie na obálce:

Badlandovitá krajina, okraj Wadi Cinim (צ׳ינים)

na jih od Sde Boker, Izrael.

☛ OBSAH č. 3/2019 (53) ☚**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Svět po Pařížské dohodě – éra klimatických změn a klimatického práva 7

VĚDECKÁ TÉMATA*Eva Balounová*

Pařížská dohoda: rok účinnosti se blíží 11

Sabina Falteisková

Ochrana půdy v českém a izraelském právu 64

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Aleš Mácha*

Ústavní soud dal „regublinám“ šanci 121

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU**A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA***Vojtěch Vomáčka*

Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí 136

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Vojtěch Stejskal*

Mezinárodní konference „Zemědělství z pohledu evropského a národního práva životního prostředí – udržitelnost v teorii a praxi“, JKU Linz 155

RECENZE A ANOTACE*Jan Hak*

Recenze dvou praktických komentářů k české právní úpravě práva na informace 162

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů červenec – září 2019 168

INFORMACE O ČASOPISU	171
POKYNY PRO AUTORY	173
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	177

☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2019 (53) ☚**EDITORIAL***Vojtěch Stejskal*

The world after the Paris Agreement – climate change and international law 7

MAIN TOPICS*Eva Balounová*

The Paris Agreement: time to implement is approaching 11

Sabina Falteisková

Protection of land in Czech law and the law of Israel 64

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

The Constitutional court gave a chance to „regubliny“ 121

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION*Vojtěch Vomáčka*

EU requirements on effective sanctions in environmental protection 136

FROM SCIENTIFIC LIFE*Vojtěch Stejskal*

Agriculture Law, Linz 2018 155

THE REVIEWED PUBLICATIONS*Jan Hak*

The review: two practical commentaries aimed at the Czech legal regulation of law on information 162

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation July – September 2019	168
--	-----

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

Basic information	171
-------------------	-----

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements	173
-------------------------	-----

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	177
---	------------

 ÚVODNÍK **SVĚT PO PAŘÍŽSKÉ DOHODĚ – ÉRA KLIMATICKÝCH ZMĚN
A KLIMATICKÉHO PRÁVA**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte 53. číslo časopisu České právo životního prostředí. Přestože v legislativním procesu v uplynulém čtvrtletí pokračovala plíživá destrukce zákonů z oblasti práva životního prostředí (zejména zákona o ochraně přírody a krajiny), chceme toto číslo věnovat především neméně aktuálnímu tématu klimatických změn a právu v oblasti adaptací na změnu klimatu.

V roce 1979 byla v Ženevě uspořádána první světová klimatická konference, pořádaná Světovou meteorologickou organizací. Konference vedla k vytvoření Světového klimatického programu (WPC) jako společného programu Světové meteorologické organizace (WMO), Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) a Mezinárodní rady vědeckých svazů. Nicméně změna klimatu se stala tématem veřejné debaty až v druhé polovině osmdesátých let 20. století. V roce 1988 byl založen Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), pozdější nositel Nobelovy ceny za mír. O rok později, v roce 1989, se Valné shromáždění OSN rozhodlo svolat do Ria de Janeiro na červen 1992 Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, jejímž tématem měla být rovněž změna klimatu. V roce 1990 byla zveřejněna První hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu, od té doby publikuje Panel hodnotící zprávy pravidelně dodnes.

V prosinci 1990 Valné shromáždění OSN ustavilo Mezivládní vyjednávací výbor pro rámcovou konvenci o klimatických změnách (INC/FCCC). Ten svoji práci zahájil v únoru 1991 a v květnu 1992 přijal text Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC). Dne 4. června 1992 na Světové konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) v Rio de Janeiro byla UNFCCC otevřena k podpisu. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu vstoupila v platnost 21. března 1994. Na začátku prosince 1997 se konala třetí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v japonském Kjótu. Zde byl položen základ pro sjednání prováděcího Kjótského protokolu, který nakonec vstoupil po ratifikačním procesu v platnost 16. února 2005.

Po mnoha letech se pak mezinárodní právo životního prostředí dočkalo nového pramene. V prosinci roku 2015 byla mezinárodním společenstvím dojednána Pařížská dohoda, která nabyla platnosti v roce 2016. Dohoda se vztahuje na období po roce 2020. Cílem dohody je udržet globální oteplování výrazně pod hranicí 2°C

oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a usilovat o to, aby nepřekročilo hranici 1,5°C.

Už třetí století lidstvo čerpá ve velkém fosilní paliva. Koncentrace oxidu uhličitého byla před průmyslovou revolucí 280 ppm (molekul CO_2 na jeden milion ostatních molekul v atmosféře). V polovině 20. stol. to bylo 315 ppm, dnes už koncentrace dosáhla 415 ppm. Při zachování současných trendů naroste koncentrace CO_2 v atmosféře do konce 21. století na 560 ppm a to může znamenat postupný nárůst globální teploty o 4-5°C.¹

Všeobecně se očekává, že začátkem listopadu USA zahájí odstoupení od Pařížské dohody. Jak známo, prezident Donald Trump tak deklaroval již při svém nástupu do úřadu v roce 2017, dohodu však lze vypovědět nejdříve po třech letech. USA by tak byly prvním státem, který od dohody odstoupil. Mimochodem, USA bývají ve statistikách označovány za druhého největšího znečišťovatele ovzduší po Číně.

Zářijový klimatický summit v New Yorku letošního roku máme všichni ještě v čerstvé paměti. I když nejvíce asi všem utkvělo v paměti vystoupení Greta Thunberg. Odhlédneme-li od toho, jak to řekla, musíme přiznat, že obsahově má pravdu. A navíc již dříve přitáhla k problému klimatických změn mladou generaci. Problém, o kterém odborníci vědí minimálně 40 let, ale politici jim začínají naslouchat až v posledních letech, snad díky právě Gretě Thunberg a hnutí Fridays for future.

Česká republika se v New Yorku příliš neprezentovala. A i když pan premiér tvrdí, že Česká republika závazky Pařížské dohody plní, zkuste si přečíst, co na to říkají odborníci, např. prof. Bedřich Moldan.²

Proces vývoje přístupu k řešení adaptací na klimatické změny se po Pařížské dohodě odrazil i v oblasti akademického prostředí práva životního prostředí. Přirozeně že již řadu let probíhá o klimatických změnách a právní úpravě adaptací na ně výuka na vysokých školách. V posledních letech však lze zaznamenat v rámci akademických pracovišť např. vznik speciálních útvarů, jakýchsi kabinetů či laboratorů klimatického práva (namátkou Právnická fakulta UK v Bratislavě, Ústav státu a práva AVČR), či mezinárodní projekty zaměřené na právní regulaci činností v rámci adaptací na změny klimatu (například pražská katedra práva životního prostředí PFUK ve spolupráci s Institut für Umweltrecht JKU Linz a s Rechtswissenschaftliches Fakultät Universität Trier v letech 2017–2019).

V naší stěžejní rubrice Vědecká témata se tentokrát setkáváte s dvojicí větších příspěvků. Článek Evy Balounové si klade za cíl analyzovat mezinárodněprávní vývoj v oblasti ochrany klimatu, který předcházel uzavření Pařížské dohody, a poté samotnou Pařížskou dohodu. Je představena zejména Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a Kjótský protokol. Pro pochopení kontextu je rovněž popsána

¹ Nováček, P. Život v době klimatické změny. Lidové noviny, 20. září 2019, str.13.

² Moldan, B. Co říká Greta, je podstatné. Deník N. 25. září 2019, str. 2-3.

neúspěšná Kodaňská konference a je věnována pozornost specifikům klimatických vyjednávání. V souvislosti s Pařížskou dohodou je kladen důraz na analýzu požadavků na vnitrostátně stanovené příspěvky jednotlivých smluvních stran. Tyto příspěvky byly analyzovány z hlediska jejich směřování k cíli Pařížské dohody. Rovněž je kladen důraz na to, jaké závazné povinnosti z Pařížské dohody vyplývají. Ačkoliv příspěvky smluvních stran zatím nevedou k zamýšlenému cíli, někteří Pařížskou dohodu považují za úspěch. Článek rozebírá i to, zda lze Pařížskou dohodu označit za úspěšnou a v čem lze spatřovat její přínos.

Významně se zabývá klimatickými změnami a právem další velký příspěvek tohoto čísla z pera Sabiny Falteiskové. Hlavním cílem jejího článku je analyzovat a porovnat právní úpravu ochrany půdy v České republice a ve Státě Izrael a zodpovědět otázku, zda může být přínosem jak pro českou právní úpravu, tak pro normotvorbu Izraele. Ochrana půdy před degradací je zcela klíčovým úkolem, který se ve světle klimatického vývoje doprovázeného extrémním suchem společně se sociálním a ekonomickým vývojem stává velmi aktuálním. Tento příspěvek se zabývá problematikou půdy a jejími zvláštnostmi v právním smyslu, které společně s dalšími činiteli vztahy k půdě podstatně ovlivňují. Právní úprava ochrany půdy, kategorizace půdy a přístupy obou států k její ochraně vzhledem k aktuálním environmentálním problémům tvoří jádro tohoto příspěvku, ve kterém jsou zohledněny současné environmentální problémy a výzvy pro oba státy.

Nejen klimatickým změnám se ale věnují i naše další příspěvky v rámci pravidelných rubrik. Například Vojtěch Vomáčka na začátku svého příspěvku o požadavcích práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí přináší i zajímavosti ze zákulisí letošního sestavování nové Evropské komise. I ona bude postavena před výzvu v podobě řešení adaptací na klimatické změny.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal Czech Environmental Law Review, No.3/2019 (53) deals with the following hot issues and main themes. In Editorial Vojtěch Stejskal deals with the introduction to the international protection of the climate and the international climate law.

The main theme of the current issue is the article The Paris Agreement: time to implement is approaching by the Eva Balounová. The aim of this article is to analyse the historical development of the international protection of the climate and the Paris Agreement. This article describes the negotiations leading to the adoption of the Agreement as well as the following measures, an emphasis is placed on the requirements of the Parties' nationally determined contributions. Finally, the article analyses the ability of the contributions to reach the aims of the Agreement.

The second main theme of the current issue is the article by the Sabina Falteisková. The main goal is to analyse and compare the legal regulation of protection of land in the Czech Republic and the State of Israel and answer the question whether the Czech legislation and the State of Israel can benefit from such regulations. Protection of land from degradation is absolutely crucial task that in the light of climate change, accompanied by extreme drought along with social and economic development becomes very actual. The article deals with the land and its peculiarities in the legal sense, which together with other factors significantly affect the relationship to land. Legislation on land protection, land categorization and approaches of both countries to its protection with respect to current environmental problems are subject of significant part of this article which considers current problems and challenges for both countries.

Also, in another papers the authors deal with the reports from conferences, new case law of the Constitutional court of the Czech Republic and with the case law of the Court of justice of the European Union, or with the new books.

Vojtěch Stejskal

editor-in-chief



☛ VĚDECKÁ TÉMATA ☚

PAŘÍŽSKÁ DOHODA: ROK ÚČINNOSTI SE BLÍŽÍ

Mgr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.

Následující článek se věnuje analýze Pařížské dohody o změně klimatu, na které byla nalezena shoda na konci roku 2015. Tato dohoda se vztahuje na období po roce 2020. Pro úplnost a pochopení kontextu se článek nejprve zabývá vývojem mezinárodněprávní úpravy ochrany klimatu, zejména je tedy věnována pozornost Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a Kjótskému protokolu. Je zmíněna i neúspěšná konference v Kodani a jsou popsána specifika klimatických vyjednávání. V souvislosti s Pařížskou dohodou je kladen důraz na analýzu požadavků na vnitrostátně stanovené příspěvky jednotlivých smluvních stran. Tyto příspěvky byly analyzovány z hlediska jejich směřování k cíli Pařížské dohody. Rovněž je kladen důraz na to, jaké závazné povinnosti z Pařížské dohody vyplývají. Článek se věnuje i vývoji po roce 2015.

Článek vychází z disertační práce na téma Právní úprava ochrany klimatu v návaznosti na Pařížskou dohodu. Práce byla napsána pod vedením doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. a obhájena v září roku 2019 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Úvod

Změna klimatu je považována za nejvýznamnější narušení rovnováhy životního prostředí. Spolu s redukcí ozonové vrstvy a změnami chemického složení troposféry je označována jako hlavní kategorie antropogenních změn.¹ Proti poškozování ozonové vrstvy se snaží bojovat Vídeňská úmluva o ochraně ozonové vrstvy z roku 1985 a její prováděcí protokoly (zejména Montrealský protokol). Tyto nástroje dosáhly univerzální ratifikace a jsou mnohdy označovány za příklad fungující a účinné mezinárodní spolupráce.

Za nejvýznamnější organizaci zajišťující v současnosti syntézu výsledků výzkumu změny klimatu je označován Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), který již vydal od roku 1990 pět hodnotících zpráv a v roce 2018 zvláštní zprávu o dopadech globálního oteplení o 1,5 °C, která byla zpracována na základě výzvy vzešlé z Pařížské dohody.

¹ Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší. Editor Martin BRANIŠ, editor Iva HŮNOVÁ. V Praze: Karolinum, 2009, 351 s. ISBN 978-80-246-1598-1. Dostupné také z: http://toc.nkp.cz/NKC/201002/contents/nkc20091857684_1.pdf, str. 325.

Podle Páté zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu je globální oteplování nepochybné a od padesátých let minulého století nemá řada pozorovaných změn obdoby po celá desetiletí až tisíciletí.² Ze zvláštní zprávy IPCC o dopadech globálního oteplení o 1,5 °C z října 2018 vyplývá, že globální oteplování způsobené člověkem již způsobilo nárůst teploty o 1 °C ve srovnání s úrovní před průmyslovou revolucí a každých deset let se teplota zvyšuje přibližně o 0,2 °C.³ Podle Mezivládního panelu pro změnu klimatu je extrémně pravděpodobné, že více než polovina z pozorovaného nárůstu průměrné globální povrchové teploty v období 1951 až 2010 byla způsobena antropogenním nárůstem koncentrací skleníkových plynů společně s dalšími antropogenními příčinami.⁴

Mezi dopady změny klimatu patří kromě tání ledovců a stoupání hladiny oceánů například ovlivnění množství a kvality pitných zdrojů, četnost extrémních povětrnostních a klimatických jevů. Očekává se, že teplota povrchu Země bude ve 21. století dále stoupat. Je tedy pravděpodobné, že extrémní povětrnostní jevy, jako například vlny veder nebo extrémní srážky, budou častější než dosud. Jak bude pokračovat vývoj po roce 2035 však není jasné – bylo zpracováno několik scénářů, které tuto budoucnost předvídají na základě toho, jaký bude nárůst globální průměrné povrchové teploty v letech 2081–2100 ve srovnání s obdobím 1986 až 2005. Tento nárůst se pohybuje mezi 0,3 °C a 4,8 °C.⁵ Je potřeba si uvědomit, že velká část aspektů změny klimatu a souvisejících dopadů bude pokračovat po celá staletí, a to i v případě, že by antropogenní emise skleníkových plynů byly zastaveny.

² IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp., v českém překladu str. 4.

³ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

⁴ IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp., v českém překladu str. 9.

⁵ IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp., v českém překladu str. 15.

Cílem, se kterým operuje Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), je udržet nárůst průměrné globální teploty pod 2 °C nebo ho omezit na 1,5 °C. Stockholmský environmentální institut v roce 1990 uvedl jako nejbezpečnější hranici 1 °C. Ta se zdála nerealistická, proto hodnota 2 °C nastoupila jako druhý nejlepší limit.⁶ Ten byl postupem času uznán i politicky. Výsledky ukazují, že omezení celkového člověkem vyvolaného oteplování na méně než 2 °C ve srovnání s obdobím 1861 až 1880 s pravděpodobností větší než 66 % bude vyžadovat, aby kumulativní emise CO₂ ze všech antropogenních zdrojů od roku 1870 zůstaly pod přibližně 2 900 Gt CO₂. Zde je potřeba si uvědomit, že do roku 2011 bylo již emitováno přibližně 1 900 Gt CO₂.⁷ Podle základních scénářů by se bez dalšího úsilí globální průměrná povrchová teplota zvýšila v roce 2100 o 3,7 až 4,8 °C oproti průměru z období let 1850–1900. Podle Páté souhrnné zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu je tento nárůst při zahrnutí nejistoty cca 2,5 až 7,8 °C.

Vývoj mezinárodněprávní úpravy ochrany klimatu

Jak poznamenává například Jorge E. Vinuales z Cambridžské univerzity⁸, vývoj právní ochrany klimatu je spjat s vědeckými poznatky. Zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu měly velký vliv na pokrok v následujících letech. První hodnotící zpráva byla vydána v roce 1990, druhá v roce 1995, třetí v roce 2001, čtvrtá v roce 2007 a konečně pátá hodnotící zpráva byla vydána v letech 2013 až 2014.

Za milník a první významný mezinárodní počín na poli ochrany životního prostředí je označována Stockholmská konference neboli Konference Organizace spojených národů o životním prostředí, která byla uspořádána v roce 1972 ve švédském Stockholmu. Stockholmská deklarace se ale změně klimatu detailněji nevěnuje.

Již ale v roce 1979 byla v Ženevě uspořádána první světová klimatická konference, pořádaná Světovou meteorologickou organizací. Konference vedla k vytvoření Světového klimatického programu (*World Climate Programme – WPC*) jako společného programu Světové meteorologické organizace, Programu OSN pro životní prostředí a Mezinárodní rady vědeckých svazů. Nicméně změna klimatu se stala tématem veřejné debaty až v druhé polovině osmdesátých let dvacátého

⁶ TITLEY, D. Why is climate change's 2 degrees Celsius of warming limit so important? In: The Conversation [online]. 23. 9. 2017 [cit. 20. 5. 2018]. Dostupné z: <http://theconversation.com/why-is-climate-changes-2-degrees-celsius-of-warming-limit-so-important-82058>.

⁷ IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp., v českém překladu str. 11-13.

⁸ VINUALES, J. E. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement, Audiovisual Library of International Law, UN [online] @ 2018. Dostupné zde: http://legal.un.org/avl/l/vinuales_EL.html#.

století. V roce 1988 byl vytvořen již zmíněný Mezivládní panel pro změnu klimatu. O rok později, v roce 1989, se Valné shromáždění OSN rozhodlo svolat na červen 1992 Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, jejímž tématem měla být rovněž změna klimatu. Již v listopadu téhož roku proběhla ministerská konference o změně klimatu v Nizozemsku, která uznala potřebu stabilizace emisí skleníkových plynů. V roce 1990 byla zveřejněna První hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu. Rovněž proběhla druhá Světová klimatická konference v Ženevě. Uvádí se, že ačkoliv zde vědecká komunita varovala před vážnými následky klimatických změn, ministři se odmítli zavázat k jakémukoliv omezení emisí skleníkových plynů.⁹

V prosinci 1990 Valné shromáždění OSN ustanovilo Mezivládní vyjednávací výbor pro rámcovou konvenci o klimatických změnách (*Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change – INC/FCCC*). Ten svoji práci zahájil v únoru 1991 a v květnu 1992 přijal text Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Changes – UNFCCC*, dále jako Rámcová úmluva OSN o změně klimatu nebo UNFCCC). Dne 4. června 1992 na Světové konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (Konferenci UNCED) v Rio de Janeiru byla UNFCCC otevřena k podpisu. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu vstoupila v platnost 21. března 1994.

Konference OSN o životním prostředí konaná 20 let po konferenci ve Stockholmu 5. června 1992 je nazývána také jako Summit Země. Tato konference dle Moldana¹⁰ zahájila éru velkých světových summitů a byla rekordní účastí delegátů, počtem hlav států i novinářů. Tato konference přinesla několik dokumentů. Prvním z nich byla Agenda 21, která ve čtyřiceti kapitolách rozvádí zásady udržitelného rozvoje. Dalším dokumentem byla Deklarace z Ria de Janeira o životním prostředí a rozvoji, která rozvádí některé koncepty a principy mezinárodního práva životního prostředí, jako například koncept společné, avšak diferencované odpovědnosti jednotlivých států. Kromě Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu zde byla podepsána také Úmluva o biologické rozmanitosti.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

Text úmluvy byl dohodnut 9. května 1992 v New Yorku v rámci OSN. Úmluva byla sjednána z iniciativy některých hospodářsky vyspělých států. Rozvojové státy v čele s Čínou, Indií a Brazílií podmiňovaly svůj souhlas se sjednáním smlouvy vy-

⁹ Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn [online]. In: *ekolist.cz*. 13. 12. 2007 [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

¹⁰ MOLDAN, B. Světové summity o životním prostředí. In: *Životní prostředí*, 41/4, str. 173–177. 2007. Dostupné z: http://147.213.211.222/sites/default/files/2007_4_173_177_moldan.pdf.

tvořením finančních mechanismů na pomoc rozvojovým státům s bojem se změnou klimatu, k čemuž došlo prostřednictvím ustavení Globálního fondu životního prostředí (GEF) v roce 1991. V této fázi však rozvojové státy nebyly připraveny přijmout konkrétní kvantifikované závazky.¹¹

Vyjednávání o textu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu začalo tedy v únoru 1990 ve Washingtonu. Goldberg¹² uvádí, že již v začátku vyjednávání Evropské společenství zopakovalo svůj závazek emise CO₂ v roce 2000 udržet na hodnotě z roku 1990 a poskytnout finanční pomoc rozvojovým zemím pro boj se změnou klimatu. K obdobnému se vyjádřilo i Japonsko. Spojené státy americké odmítly cíle a časové harmonogramy. Skupina nazvaná „Skupina 77“, což byla skupina rozvojových zemí, volala po poskytnutí technologií od rozvinutých zemí s cílem zabránit klimaticky škodlivému aspektu rozvoje. Rovněž volaly po vytvoření více režimů v rámci úmluvy pro rozvinuté a rozvojové státy v souladu s Montrealským protokolem. Evropské společenství a Spojené státy americké se nemohly shodnout na tom, zda zahrnout jasné závazky ke snížení emisí skleníkových plynů.

Další kolo vyjednávání proběhlo v Nairobi v září téhož roku. Evropské společenství zopakovalo svoje závazky a požadovalo cíl stabilizovat emise skleníkových plynů na úrovni, která zabráni nebezpečným antropogenním vlivům na změnu klimatu v časovém rámci, který umožní systémům se přirozeně adaptovat. Spojené státy americké odmítly závazné cíle a časové rámce. Nicméně, pozice Spojených států se pomalu měnila.

První návrh textu byl představen v Ženevě v prosinci 1991 ve čtvrtém kole vyjednávání. V pátém kole jednání se Evropské společenství opět snažilo obměkčit Spojené státy americké, ty nakonec učinily určité ústupky – uznaly, že je možné zahrnout snižování emisí skleníkových plynů a finanční pomoc pro rozvojové státy.

Začínalo být ale poměrně jasné, že nebude nalezena naprostá shoda do Světového summitu v Riu. Vzhledem k časové tísní byla některá závěrečná ustanovení vytvořena podle již stávajících úmluv. Vzorem byla zejména Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země z roku 1985. Bylo uznáno, že pokud mají být Spojené státy americké smluvní stranou, nebude možné zahrnout závazné příspěvky k omezení emisí skleníkových plynů. Ostatní rozvinuté země se domnívaly, že bez účasti Spojených států amerických nebude mít úmluva smysl. Evropské společenství společně s Japonskem byly státy, které byly největšími zastánci přísnějších závazků, ale i ty nakonec daly přednost dohodě s účastí Spojených států amerických.¹³

¹¹ HLAVÁČEK, Jiří. Mezinárodní environmentální právo a ochrana životního prostředí. Praha: Oeconomica, 2007, 231 s. ISBN 978-80-245-1296-9., str. 177.

¹² GOLDBERG, D. M. As the World Burns: Negotiating the Framework Convention on Climate Change, 5 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 239 (1993).

¹³ GOLDBERG, D. M. As the World Burns: Negotiating the Framework Convention on Climate

V preambuli Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu smluvní strany této úmluvy vyjádřily své znepokojení nad tím, že „*lidské činnosti vedou k neustálému narůstání koncentrací skleníkových plynů v atmosféře a tento nárůst zvyšuje přirozený skleníkový efekt a to povede v průměru k dalšímu oteplování zemského povrchu a atmosféry a pravděpodobně nepříznivě ovlivní přírodní ekosystémy a lidstvo jako takové*“, a zároveň uvedly, že největší podíl na dřívějších a současných globálních emisích mají rozvinuté země: „*množství emisí na obyvatele je v rozvojových zemích stále relativně malé a podíl rozvojových zemí na globálních emisích bude narůstat, aby mohly být uspokojeny jejich sociální a rozvojové potřeby.*“

Úmluva obsahuje ve svém úvodu definice. Je definována změna klimatu jako „*taková změna, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek.*“ Jsou definovány emise, skleníkové plyny a další důležité pojmy.

Článek dva obsahuje konečný cíl úmluvy, kterým je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Této úrovni by mělo být dle úmluvy dosaženo v takovém časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji tak, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem.

Úmluva v článku tři obsahuje hlavní zásady, kterými se smluvní strany mají řídit. Mezi tyto principy patří princip mezigenerační rovnosti a solidarity, princip společné ale diferencované odpovědnosti, princip předběžné opatrnosti, princip udržitelného rozvoje a princip spolupráce smluvních stran.

Článek 4 úmluvy stanovuje závazky smluvních stran. Tyto závazky byly rozděleny do několika skupin podle toho, koho zavazovaly. V příloze I byly uvedeny státy, které byly pro účely tohoto smluvního nástroje pokládány za rozvinuté, mezi které byly zařazeny i státy s transformující se ekonomikou. Bylo zde uvedeno celkem 35 států včetně Evropského společenství. V příloze II byly pak uvedeny státy rozvinuté, kde bylo zahrnuto celkem 25 států, které byly členy OECD. Některé závazky pramenící z článku 4 se vztahovaly na všechny smluvní strany, tyto závazky byly formulovány velmi obecně. Některé závazky se vztahovaly na státy uvedené v příloze I, zde byl např. závazek přijmout národní přístupy a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že budou omezeny antropogenní emise

Change, 5 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 239 (1993), str. 157–160, nebo vice k tématu vyjednávání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu zde: BODANSKY, D. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. In: Yale Journal of International Law, 18/2, 1993. Dostupné z: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1626&context=yjil>.

skleníkových plynů a budou chráněny a rozšiřovány propady a rezervoáry skleníkových plynů. Závazky pro rozvinuté státy obsažené v příloze II se vztahovaly např. na poskytnutí finančních zdrojů na pomoc rozvojovým zemím.

Článek 5 úmluvy se týkal výzkumu a mezinárodní spolupráce v něm, článek 6 se týkal vzdělávání, odborného vzdělávání a povědomí veřejnosti. Dalšími články úmluvy byly ustaveny orgány úmluvy. Nejvyšším orgánem úmluvy byla ustanovena konference smluvních stran. Bylo stanoveno, že první zasedání konference smluvních stran se bude konat nejpozději rok po dni vstupu úmluvy v platnost a že běžná zasedání konference smluvních stran se budou konat každý rok. Byl zřízen sekretariát, pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství a pomocný orgán pro provádění úmluvy. Článek 11 definoval finanční mechanismus pro poskytování finančních zdrojů v podobě grantů či úlev, včetně převodu technologií. Článek 12 se vztahoval na poskytování informací o provádění úmluvy. Článek 13 předvídal, že konference smluvních stran na svém prvním zasedání zváží založení multilaterálního konzultačního procesu, který bude řešit otázky týkající se provádění úmluvy. Článek 14 se týkal urovnávání sporů. Články 15 a 16 se vztahovaly na provádění změn úmluvy a změn příloh. Důležitý je článek 17, který stanoví, že na kterémkoliv řádném zasedání může konference smluvních stran přijímat protokoly k úmluvě.

Úmluva vstoupila v platnost devadesátým dnem po dni uložení padesáté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení či přistoupení. Tak se stalo 21. března 1994. Úmluva měla v roce 2018 celkem 197 smluvních stran – 196 států a Evropskou unii jako celek.¹⁴

Uvádí se, že úmluva je jako většina rámcových úmluv velmi obecná a nekonkrétní, a byla tedy zklamáním, neboť povinnosti smluvních stran při omezování emisí oxidu uhličitého v ní byly stanoveny jen ve velmi obecné rovině a neobsahovala žádný časový rozvrh pro přijetí konkrétních redukčních cílů.¹⁵

V roce 1995 nabyla Rámcová úmluva OSN o změně klimatu účinnosti. Na jaře 1995 se konala první konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (*Conference of the Parties – COP*)¹⁶ v Berlíně, v létě 1996 se konala druhá konference smluvních stran ve švýcarské Ženevě. Mezitím Mezivládní panel pro změnu klimatu publikoval svoji druhou hodnotící zprávu.

¹⁴ Plus Vatikán, který má status pozorovatele. Informace ze stránek UNFCCC, dostupné zde: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>.

¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. Mezinárodní právo životního prostředí. II. část, (Zvláštní). Beroun: Eva Rozkotová, IFEC, 2008, 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9., str. 13-15.

¹⁶ Konference smluvních stran (Conference of the Parties – COP) je nejvyšším rozhodovacím orgánem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a jsou v něm zastoupeny vlády všech zemí, které jsou smluvními stranami této úmluvy.

Kjótský protokol

Na začátku prosince 1997 se konala třetí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v japonském Kjótu.

Základ pro sjednání Kjótského protokolu byl položen již na první konferenci smluvních stran, kde byl přijat tzv. Berlínský mandát, mechanismus, kterým by bylo vyjednáno závazné snížení emisí CO₂. Strany se shodly na tom, že závazky plynoucí z úmluvy nejsou dostačující (adekvátní), a shodly se, že bude ustavena ad hoc skupina, která představí na třetí konferenci smluvních stran protokol, nebo jiný právní nástroj.¹⁷ Úkolem ad hoc skupiny pro další vyjednávání Berlínského mandátu (AGBM) bylo tedy připravit text dokumentu, který by obsahoval závazné kroky ke snížení emisí a jejich časový rámec.¹⁸ K tomuto rozhodnutí došlo na základě přezkumu adekvátnosti závazků podle článku 4 Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, podle kterého první konference smluvních stran měla přezkoumat adekvátnost závazků vzhledem k cíli Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

Bylo uznáno, že největší podíl na historických a současných globálních emisích mají rozvinuté státy, proto Berlínský mandát výslovně uváděl, že žádné nové závazky nebudou uvaleny na rozvojové státy.

French uvádí, že až do samotného setkání v Kjótu nebyla nalezena shoda na žádném znění budoucího protokolu, jelikož mezi státy bylo velmi složité nalézt shodu. Zejména ze strany Spojených států amerických panovala obava o ohrožení tzv. amerického stylu života, nebyla snaha omezit emise skleníkových plynů.¹⁹

Aliance malých ostrovních států (AOSIS) požadovala dvacetiprocentní snížení emisí do roku 2005 oproti roku 1990 pro rozvinuté státy. Skupina G77 a Čína požadovaly snížení emisí o 35 % do roku 2020. Na druhou stranu státy produkující ropy (sdružené v OPEC) diskutovaly důvěryhodnost vědeckých výsledků a nepodporovaly snížení emisí z fosilních paliv. Evropská unie požadovala snížení emisí o 15 % do roku 2010. Tento příspěvek nebyl tak ambiciózní jako některé jiné, ale byl to příspěvek států, kterých se budoucí závazky měly týkat. Spojené státy americké tvořily s Japonskem, Kanadou, Austrálií a Novým Zélandem volnější a spíše skeptickou koalici. Prezident Spojených států amerických (Bill Clinton) v říjnu 1997 prohlásil, že prosazuje závazek stabilizovat emise skleníkových plynů

¹⁷ FRENCH, Duncan. 1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change. *Journal of Environmental Law* [online]. 1998, 10(2), 227-240 [cit. 2019-03-18]. ISSN 09528873., str. 229.

¹⁸ Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

¹⁹ FRENCH, Duncan. 1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change. *Journal of Environmental Law* [online]. 1998, 10(2), 227-240 [cit. 2019-03-18]. ISSN 09528873., str. 229.

do roku 2012. Japonsko, hostitelská země, nakonec prohlásilo, že prosazuje snížení emisí o pět procent do roku 2012 s tím, že individuální státy si mohou vybrat ambicióznější cíl.

Z výše uvedených postojů plyne, že Kjótský protokol byl environmentalisty chápán jako zklamání a nenaplnění potenciálu Berlínského mandátu.²⁰

Smluvní strany uvedené v příloze I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu měly dle článku 3 Kjótského protokolu zajistit, jednotlivě nebo společně, aby jejich souhrnné antropogenní emise skleníkových plynů vyjádřené v ekvivalentu oxidu uhličitého nepřekročily přidělená množství, vypočtená podle jejich kvantifikovaných závazků na omezení a snížení emisí uvedených v příloze B protokolu a v souladu s ustanovením článku 3 protokolu, s cílem snížit v kontrolním období let 2008–2012 své celkové emise těchto plynů nejméně o 5 procent vzhledem k úrovni z roku 1990. Skleníkové plyny, na které se protokol vztahuje, jsou uvedeny v příloze A. Patří sem oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně fluorované uhlovodíky, zcela fluorované uhlovodíky a fluorid sírový. V Kjótském protokolu však není obsažen mechanismus výpočtu pro převod plynů na jednotnou veličinu. Pro Evropské společenství příloha B stanovovala snížení o 8 %, pro Spojené státy americké 7 %.

Kjótský protokol měl vstoupit v platnost devadesátým dnem po dni uložení listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení od nejméně 55 stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, mezi nimiž by byly smluvní strany uvedené v příloze I této úmluvy, jejichž celkové emise oxidu uhličitého v roce 1990 představovaly alespoň 55 procent celkových emisí oxidu uhličitého smluvních stran uvedených v příloze I úmluvy.

V březnu 2001 Spojené státy americké (v té době byl prezidentem G. W. Bush) oznámily, že nesplní závazky z Kjótského protokolu. Spojené státy americké byly v té době jedním z největších producentů emisí skleníkových plynů (cca jedné čtvrtiny).²¹ Ačkoliv i v samotných Spojených státech amerických část veřejnosti i politických představitelů chtěla aktivněji bojovat se změnami klimatu, Spojené státy americké nakonec odmítly Kjótský protokol ratifikovat. Cíle Kjótského protokolu byly dokonce upraveny na konferenci v Bonnu tak, aby bylo zajištěno, že Japonsko, Kanada a Austrálie budou souhlasit a mechanismu se zúčastní. Podmínku pro vstup v platnost se podařilo naplnit až v roce 2005, kdy byl protokol ratifikován Ruskem.²² Kjótský protokol nakonec vstoupil v platnost 16. února 2005. Austrálie se připojila na konci roku 2007.

²⁰ Tamtéž, str. 231.

²¹ MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5, 117.

²² Uvádí se, že výměnou za to, že Evropská unie podpoří jeho vstup do Světové obchodní organizace – WTO. Viz zde: Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018].

Cíle Kjótského protokolu tedy nezavazovaly rozvojové státy, předpokládalo se ale, že ty se připojí v novém právním mechanismu pro období po roce 2012.²³

Hodnocení Kjóta a emisní obchodování

Kjótský protokol uvádí možné mechanismy a nástroje, kterými je možné snížit emise skleníkových plynů v rámci mezinárodní spolupráce. Hlavní důraz však musí být kladen na vnitrostátní opatření, jádrem je tedy redukce emisí na území příslušného státu. Flexibilní mechanismy však mají průmyslovým státům umožnit, aby zajistily snížení emisí na území jiného státu nebo odkoupily od jiného státu právo vypouštět skleníkové plyny. Těmito kjótskými mechanismy jsou společná implementace neboli společně zaváděná opatření (*joint implementation – JI*) mezi rozvinutými státy, kterou specifikuje článek 4 Kjótského protokolu, mechanismus čistého rozvoje (*clean development mechanism – CDM*) pro spolupráci rozvinutých a rozvojových států, který je upraven článkem 12, a konečně mechanismus emisního obchodování (*emission trading – ET*), který je upraven v článku 6 protokolu.

Společně zaváděná opatření jsou z ekonomického hlediska založena na rozdílu nákladů na redukci emisí v jednotlivých vyspělých zemích. Základem byl předpoklad, že v zemích střední a východní Evropy, v nichž probíhala ekonomická transformace, jsou mnohem větší možnosti ekonomicky únosné redukce emisí, a to vzhledem k dřívějšímu neefektivnímu využívání tepla a elektřiny. Na základě společně zaváděných opatření by do těchto zemí vstupovali zahraniční investoři, kteří by jako výnos ze své investice dostávali emisní kredity. Přijímací země, kde byly emise reálně sníženy, by si takové snížení emisí nemohla započítat do svých závazků dle Kjótského protokolu, ale získala by zahraniční investice a vyspělou technologii. Tyto kredity se měly vztahovat ke konkrétním projektům, které měly prokazatelně snižovat emise skleníkových plynů. Kredity měly být obchodovatelné a měly umožnit některým zemím splnit závazky na území jiného státu za ekonomicky oboustranně výhodných podmínek.²⁴

Mechanismus čistého rozvoje je dalším mechanismem Kjótského protokolu, který měl umožnit zemím z přílohy I financovat projekty, které musí skutečně snižovat existující emise skleníkových plynů v rozvojových zemích. Od roku 2000 je možno za příslušné projekty získávat kredity započítatelné do splnění závazků vyplývajících z Kjótského protokolu. Mezi diskutabilní způsoby využití mechanismu

Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

²³ MASLIN, Mark. Climate change: a very short introduction. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5, str. 117.

²⁴ Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

čistého rozvoje, který pravidla rovněž umožňují, patří vysazování lesů a obecně investice do propadů.²⁵

Investice do propadů ve stručnosti znamenají to, že státy nemusí svoje závazky plynoucí z Kjótského protokolu splnit pouze snížením emisí, ať už na území svého státu či jiného státu, ale mohou vytvářet a chránit tzv. propady uhlíku (*carbon sinks*) a umožnit tak větší ukládání uhlíku v lesích či půdě, takže jejich čisté emise oxidu uhličitého (emise, od kterých je odečten nově uložený uhlík) se sníží.²⁶ Propady se označují také jako ponory, absorbéry atp. Jak uvádí Svítíl a Polák²⁷, propady jsou hlavní rezervoáry uhlíku na Zemi, jsou mezi ně počítány živé organismy, půda a oceány. Uvádějí rovněž, že pro některé státy se budování nových lesů jeví jako levnější opatření než investice do technologií a redukce průmyslových emisí. Na jednání sedmé konference smluvních stran v roce 2001 v marockém Marrákeši byly přijaty limity pro jednotlivé země, určující maximální výši propadů, které mohou odečíst od svých emisí.

Maslin se domnívá, že mechanismus čistého rozvoje nenaplnil očekávání, která do něho byla vkládána.²⁸

Emisní obchodování

Obchodování s emisemi (*emission trading – ET*) je nejznámější mechanismus Kjótského protokolu. Základ tohoto mechanismu je položen v článku 6 Kjótského protokolu, podle kterého „za účelem splnění svých závazků podle článku 3 může kterákoli smluvní strana uvedená v příloze I - Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu- převést na jinou takovou smluvní stranu nebo od jiné takové smluvní strany získat jednotky snížení emisí, které jsou výsledkem projektů zaměřených na snižování antropogenních emisí skleníkových plynů ze zdrojů nebo na posilování jejich antropogenního snížení pomocí propadů v kterémkoli hospodářském odvětví, a to pod podmínkou, že:

- a) Každý takový projekt byl schválen dotčenými smluvními stranami;
- b) Každý takový projekt přinese snížení emisí ze zdrojů nebo posílení snížení pomocí propadů, ke kterým by bez realizace projektu nedošlo;
- c) Smluvní strana nezíská žádné jednotky snížení emisí, jestliže neplní své závazky podle článku 5 a 7;

²⁵ Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ MASLIN, Mark. Climate change: a very short introduction. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5., str. 122-123.

- d) *Získání jednotek snížení emisí je doplňkem vnitrostátních opatření za účelem plnění závazků podle článku 3.*
2. *Konference smluvních stran jednající jako shromáždění smluvních stran tohoto protokolu může na svém prvním zasedání nebo co nejdříve po něm dále rozpracovat pokyny pro provádění tohoto článku, včetně pokynů pro ověřování a podávání zpráv.*
 3. *Každá smluvní strana uvedená v příloze I může pověřit právnické osoby, aby se na její zodpovědnost podílely na opatřeních vedoucích k vytváření, převádění nebo získávání jednotek snížení emisí podle tohoto článku.*
 4. *Je-li v souladu s příslušnými ustanoveními článku 8 formulována otázka týkající se plnění požadavků tohoto článku některou smluvní stranou uvedenou v příloze I, převádění a získávání jednotek snížení emisí může pokračovat i po formulování této otázky pod podmínkou, že žádná z těchto jednotek nebude smluvní stranou použita k plnění jejích závazků podle článku 3 do té doby, dokud nebude problém s plněním požadavků vyřešen.“*

Předlohou mezinárodního systému obchodování s emisemi oxidu uhličitého byl systém obchodování s emisemi oxidu siřičitého, který byl vyvinut ve Spojených státech amerických v osmdesátých letech minulého století. Myšlenkou bylo to, že boj se změnou klimatu se stane méně odpovědností politiků a legislativců a více odpovědností trhů.²⁹

Hulme uvádí,³⁰ že ačkoliv jsou někdy pojmy Kjótský protokol a emisní obchodování chápány jako na sobě závislé mechanismy, někdy považované za synonymum téhož samého, není tomu tak. Jako první argument uvádí to, že během vyjednávání o Kjótském protokolu Evropské společenství a další environmentálně více uvědomělé strany nechtěly systém emisního obchodování jako prostředek zamýšlených cílů. Nicméně pod tlakem vyjednávání a zejména kvůli tlaku ze strany Spojených států amerických byl tento mechanismus přijat. Druhým faktorem je to, že mezinárodní systém emisního obchodování není závislý na mezinárodní smlouvě, v tomto případě Kjótském protokolu. Evropský systém obchodování s emisemi byl spuštěn ještě předtím, než Kjótský protokol vstoupil v platnost. Je ale pravda, že Kjótský protokol znamenal urychlení a nastartování procesu vyvíjení a zkoušení regionálních a celosvětových uhlíkových trhů.³¹

²⁹ HULME, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, xxxix, 392. ISBN 978-0-521-72732-7., str. 297.

³⁰ Tamtéž.

³¹ HULME, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, xxxix, 392. ISBN 978-0-521-72732-7., str. 298.

Na jakých principech tedy leží Kjótský systém obchodování s emisemi skleníkových plynů? Typicky mluvíme o systému stropu a obchodování, kdy je nastaven určitý strop. Kjótský protokol nastavil strop cílem snížit emise o 5,2 procent oproti úrovní roku 1990. Jakmile je nastaven tento strop, strany jsou oprávněny vypustit určité množství/podíl celkového množství emisí. Kjótský protokol tento podíl vyjádřil v příloze B, kde byly vyjádřeny podíly jednotlivých států. Každá z těchto stran mohla tyto emise alokovat na vnitrostátní úrovni. Tak se může dít buď prostřednictvím aukcí anebo zdarma. Znečišťovatelé, kterým se úspěšně podařilo snížit svoje emise pod úroveň jejich alokovaných emisí, mohou prodat jejich nevyužité emise ostatním znečišťovatelům, kteří naopak přesahují svůj limit. Znečišťovatelé, kteří vypouštějí emise nad rámec toho, co jim bylo přiděleno, nebo co nakoupili, budou potrestáni sankcí. Sankcí může být i snížení počtu povolenek na další období. Základem systému emisního obchodování je tedy předpoklad, že znečišťovatelé budou na základě ceny emisí volit raději cestu snížení svých emisí, např. investováním do čistších technologií. Systém rovněž pracuje s myšlenkou, že pro některé znečišťovatele je levnější než pro jiné snížit svoje emise, ty je tedy sníží a jejich povolenky si budou moci koupit ti, pro které by snížení emisí bylo nákladnější.

Toto je systém emisního obchodování nazývaný jako *cap and trade* neboli strop a obchodování, který je také nazýván jako uzavřený systém emisního obchodování. Naproti tomu jako otevřený systém je označován tzv. *credit trading system*, kde znečišťovatelé, kteří dobrovolně sníží svoje emise, dostanou kredity za emise, které ve skutečnosti neemitovali, a ty mohou uložit nebo prodat atd.³²

Svítil a Polák uvádějí, že flexibilní kjótské mechanismy „rozhodně nezjednodušují“ evidenci toho, zda smluvní strany plní své závazky dle Kjótského protokolu. Toho jsou si vědomy i samotné smluvní strany. Proto mohou flexibilních mechanismů využívat jen státy, které řádně evidují své vlastní emise a vytvořily registr pro evidenci získaných kreditů. Sekretariát Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu měl vést nezávislou evidenci transakcí, která by spolu se zprávami jednotlivých zemí o plnění jejich závazků včetně využití flexibilních mechanismů měla být přístupná veřejnosti.³³

Kritika Kjótského protokolu

Kjótský protokol je častým terčem kritiky, a to jak ze strany klimatických skeptiků, tak ze strany environmentalistů. Americký prezident G. W. Bush označil

³² EVANS, B. Principles of Kyoto and Emissions Trading Systems: A Primer for Energy Lawyers, 42 Alta. L. Rev. 167 (2004), str. 179.

³³ Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

Kjótský protokol za „smrtelně vadný“;³⁴ mnoho environmentalistů poukazovalo na to, že cíle nastavené Kjótským protokolem nebudou postačovat ke zmírnění změny klimatu. Konečně se však našlo i mnoho obhájců Kjótského protokolu jako instrumentu, který úspěšně vytvořil tržní pravidla. Emise oxidu uhličitého a ostatních skleníkových plynů mají určitou tržní hodnotu a náklady na snížení emisí skleníkových plynů jsou tak sníženy právě prostřednictvím emisního obchodování. Obhájci protokolu rovněž poukazují na to, že Kjótský protokol zavazuje státy, které mají historicky největší odpovědnost za emise skleníkových plynů a které mají rovněž v zásadě větší možnost za to zaplatit. To je podle obhájců v souladu s principem znečišťovatel platí.³⁵

Naproti tomu americký ekonom Scott Barrett se domnívá, že Kjótský protokol je příkladem toho, co by přesně mezinárodní smlouva na ochranu životního prostředí neměla být. Za tři hlavní znaky dobré mezinárodní smlouvy považuje jednak širokou participaci, za druhé zajištění jejího dodržování a za třetí toto musí být zajištěno i za podmínky požadovat po smluvních stranách podstatné změny v jejich chování. Kjótský protokol podle něj na základě těchto kritérií zcela selhal.³⁶ V tom mu Hulme dává za pravdu – Čína, Indie a Spojené státy americké nejsou účastníky Kjótského protokolu v tom smyslu, že nejsou vázány žádnými cíli snížení emisí skleníkových plynů. Mechanismus dodržování závazků je velmi slabý. A konečně Kjóto nedonutilo smluvní strany změnit svoje chování.³⁷

Konečně Hulme argumentuje tím, že Kjótský protokol spadá do kategorie zeleného vládnutí, čímž nazývá to, že je přijat centralizovaný byrokratizovaný vícestranný vyjednávací systém a do středu systému řízení neboli správního uspořádání postaví národní stát. Kjótský protokol tak může být chápán jako forma správy, která sleduje hierarchii – pořádek, řád, kontrola a soubor pravidel, které řídí sociální uspořádání.³⁸

³⁴ HULME, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, xxxix, 392. ISBN 978-0-521-72732-7., str. 294.

³⁵ Tamtéž, str. 295.

³⁶ Tamtéž, str. 295-296.

³⁷ Tamtéž, str. 296.

³⁸ HULME, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, xxxix, 392. ISBN 978-0-521-72732-7., str. 296-297, Hulme uvádí, že pojem zelené vládnutí (green governmentality) představila švédská politoložka Karen Bäckstrand. Jako příklad uvádí článek Bäckstrand, K. and Lövbrand, E. (2008) *Climate governance beyond 2012: competing discourses of green governmentality, ecological modernization and civic environmentalism*, in Pettenger, M. (ed.), *The social construction of climate change*. Ashgate: Aldershot, UK, str. 123-41.

Kjótský protokol vstoupil v platnost 16. února 2005 a na přelomu listopadu a prosince 2005 se tedy mohlo konat první setkání smluvních stran Kjótského protokolu. K setkání došlo v kanadském Montrealu. Setkání proběhlo současně s 11. konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

Vývoj po Kjótu

Další konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu po japonském Kjótu proběhly v roce 1998 v Buenos Aires v Argentině, v roce 1999 v německém Bonnu a o rok později v nizozemském Haagu a německém Bonnu.

V roce 2001 byla přijata Mezivládním panelem pro změnu klimatu již třetí hodnotící zpráva IPCC a proběhlo COP7 v marockém Marrákeši. Další konference smluvních stran se konaly v roce 2002 v Indii, v roce 2003 v Itálii, v roce 2004 v Argentině, v roce 2005 v Kanadě a v roce 2006 v Keni. Na začátku nového tisíciletí došlo také k několika významným výzvám a politickým událostem. Na konci ledna 2005 britský premiér Tony Blair vyzval na Světovém ekonomickém fóru ve švýcarském Davosu Spojené státy americké, aby spolupracovaly se zbytkem světa na řešení problémů klimatických změn. Skupina *International Climate Change Taskforce* vyzvala k boji se změnou klimatu. V červnu 2005 vyzvali akademici politiky zemí G8, aby podnikli kroky ke snižování znečištění. Byly vydány nové studie prokazující zvyšující se koncentrace oxidu uhličitého.³⁹ V červenci 2005 bylo oznámeno vytvoření Asijsko-tichomořského partnerství pro čistý rozvoj a klima (*Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate, AP6*). Toto uskupení sestávalo z Austrálie, Číny, Indie, Japonska, Jižní Koreje a Spojených států amerických, které shodně odmítaly povinné limity na emise skleníkových plynů.⁴⁰

Konkrétním přínosem montrealského setkání COP11 v roce 2005 bylo schválení Marrákešské dohody, která stanovila klíčová pravidla pro fungování mezinárodního obchodování s emisními povolenkami podle Kjótského protokolu. Nakonec byl přijat také Montrealský akční plán, což byla dohoda, která počítá s vytvořením budoucích závazků pro průmyslové země (kromě Spojených států amerických a Austrálie) i po roce 2012.⁴¹

³⁹ SUTLOVIČOVÁ, K. Montrealský MAP: ambice a pochybnosti o Kjótu [online]. In: Ekolist.cz. 9. 1. 2006 [cit. 10. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/montrealsky-map-ambice-a-pochybnosti-o-kjotu>.

⁴⁰ Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn [online]. In: ekolist.cz. 13. 12. 2007 [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

⁴¹ SUTLOVIČOVÁ, K. Montrealský MAP: ambice a pochybnosti o Kjótu [online]. In: Ekolist.cz. 9. 1. 2006 [cit. 10. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/montrealsky-map-ambice-a-pochybnosti-o-kjotu>.

V roce 2007 byla uveřejněna Čtvrtá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu. V srpnu 2007 proběhlo ve Vídni jednání pracovní skupiny pro další závazky smluvních stran Kjótského protokolu. V září 2007 proběhla v Berlíně konference 20 států, které jsou velkými spotřebiteli energie. Tato konference se konala v rámci tzv. Gleneagleského dialogu, který byl iniciován na jednání skupiny G8 v irském Gleneagles v roce 2005, a zaměřila se na otázky technologií přívětivých ke klimatu, investic do ochrany klimatu atp. V září 2007 se rovněž konala neformální konference OSN o klimatických změnách. Ve Washingtonu se také na pozvání americké ministryně zahraničí sešli představitelé patnácti zemí, které dohromady vypouštějí asi 80 procent světových emisí skleníkových plynů. Nobelova cena míru za rok 2007 byla udělena Mezivládnímu panelu OSN pro změnu klimatu a Alu Goreovi za vytváření a rozšiřování hlubších znalostí o klimatických změnách způsobených lidstvem a položení základů pro opatření, která jsou potřeba k maření těchto změn.⁴² V prosinci 2007 proběhla 13. konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a třetí setkání smluvních stran Kjótského protokolu na Bali. V první den konference nová australská vláda oznámila, že ratifikovala Kjótský protokol.⁴³ Bylo dosaženo přijetí tzv. Akčního plánu z Bali (*Bali Action Plan – Decision 1/CP.13*), který předpokládá vyjednávání rámce pro období po roce 2012. Byla ustavena Ad hoc pracovní skupina, která by tato jednání zahájila. Akční plán z Bali započal cestu ke Kodaňské úmluvě, jelikož předpokládal, že na patnáctém setkání stran (COP15 v Kodani) bude nalezen souhlas ohledně dlouhodobé kooperativní akce (*long-term cooperative action*). Konference na Bali proběhla ve světle vydané čtvrté zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu.

Kodaňská konference

Směrem k patnácté konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v roce 2009 v Kodani, které předcházelo o rok dříve setkání v polské Poznani, panovala velká očekávání. Bylo očekáváno přijetí nových závazků, které by zajistily pokračování ve snaze snižovat emise skleníkových plynů i po roce 2012. Důvodem očekávání bylo zvolení Baracka Obamy novým americkým prezidentem i nepodmíněný závazek Evropské unie snížit emise skleníkových plynů do roku 2020 oproti úrovni roku 1990 o 20 % a případně další zvýšení na 30 %, pokud i další rozvinuté státy přijmou závazné cíle. Norsko vyjádřilo odhodlání snížit emise skleníkových

⁴² Údaje z Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn [online]. In: ekolist.cz. 13. 12. 2007 [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

⁴³ Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn [online]. In: ekolist.cz. 13. 12. 2007 [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

plynů o 40 % oproti úrovni roku 1990, Japonsko o 25 %. Dokonce Spojené státy americké deklarovaly odhodlání snížit emise o 17 % oproti roku 2005, což by znamenalo snížení o čtyři procenta oproti roku 1990.

Jak ale uvádí Maslin,⁴⁴ Kodaňská konference skončila fiaskem. Za prvé, prostory konference byly příliš malé, takže mnoho nevládních organizací nebylo připuštěno k jednáním. Za druhé, vyjednávači nestihli připravit text dohody před příjezdem vysokých politických představitelů. To vyvrcholilo únikem tzv. „Dánského textu/Dánského návrhu“, který nesl podnázev „Kodaňská dohoda“ a který navrhoval opatření k udržení nárůstu průměrné globální teploty pod 2 °C oproti preindustriální době. Tento text, který se zčista jasna objevil uprostřed jednání, byl počátkem dohadů mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi. Rozvojové státy obviňovaly rozvinuté státy z toho, že jednájí za zavřenými dveřmi a snaží se dosáhnout dohody, která by jim vyhovovala, bez hledání kompromisu s rozvojovými zeměmi. Lumumba Stanislaus Di-Aping, předseda skupiny G77, prohlásil, že tento Dánský text je „neuvěřitelně nevyvážený text, který absolutně podkopává dva roky vyjednávání, jelikož neuznává návrhy a hlas rozvojových zemí.“⁴⁵

Finální zásah do snah o dohodu, která by obsahovala závazné cíle pro jednotlivé státy, přišel ze strany Spojených států amerických. Tehdejší americký prezident Barack Obama dorazil na konferenci jen dva dny před koncem a svolal setkání zástupců Spojených států amerických se zástupci zemí skupiny BASIC (Brazílie, Jihoafrická republika, Indie a Čína), a aniž by hledal shodu s dalšími státy, představil Kodaňskou dohodu (*Copenhagen Accord*). Kodaňská dohoda sice uznává vědecký poznatek nutnosti udržet nárůst teploty pod 2 °C, ale neobsahuje závazky, které by toto zajistily. Dohoda neměla být právně závazná a smluvní strany měly do konce roku 2010 představit svoje vlastní dobrovolné příspěvky. Součástí textu jsou prázdné přílohy, v kterých měly být tyto příspěvky uvedeny. Text výsledné dohody není konsensem všech zemí – odráží pouze politickou shodu mezi Spojenými státy a skupinou BASIC. Dohoda byla podepsána pouze 28 zeměmi. Zbývající země vzaly text pouze na vědomí. Nejvíce byl text kritizován Bolívií, Venezuelou či Súdánem, podle nichž dohoda nejen že vnikla za zavřenými dveřmi, ale také neobsahuje dostatečné závazky k omezování emisí skleníkových plynů.⁴⁶ Dohoda byla jasným signálem Spojených států amerických opustit Kjótský systém závazných cílů a přejít k metodě dobrovolného a nezávazného nástroje.

⁴⁴ MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5., str. 124.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Kodaňská dohoda o klimatu: Evropa neskrývá zklamání [online]. In: euractiv.cz, 21. 12. 2009 [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/clanky/klima-a-zivotni-prostredi/kodanska-dohoda-o-klimatu-evropa-neskryva-zklamani-006880/>.

Evropská unie neskřývala svoje zklamání.⁴⁷ Vznik nového právně závazného nástroje pro roky po Kjótu, tedy po roce 2012, se nepodařilo přiblížit. Kodaňská dohoda nebyla oficiálním výstupem Kodaňské konference.

Za určitý úspěch Kodaňské konference byl považován pouze příslib vyspělých zemí, že budou rozvojovým státům do roku 2020 ročně přispívat částkou 30 miliard dolarů, respektive 100 miliard dolarů na opatření související s omezováním emisí skleníkových plynů, využívání zelenějších technologií, adaptací na změny klimatu nebo boj proti odlesňování. Vzniknout měl tzv. Kodaňský klimatický fond (*Copenhagen Green Climate Fund*), který měl zprostředkovat tok těchto financí.⁴⁸ I tato částka se ale pohybuje pod úrovní dřívějších požadavků rozvojových zemí.⁴⁹

Od Kodaně po Paříž aneb doba druhého Kjóta

Selhání Kodaňské konference a její pouze dobrovolné závazky vrhly stín na jednání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Následovaly konference v mexickém Cancúnu a v jihoafrickém Durbanu.

COP16 v mexickém Cancúnu byla důležitá zejména proto, že rozhodnutím 1/CP.16 Cancúnskou dohodou (*Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements*) bylo uznáno, že je potřeba udržet nárůst globální průměrné teploty pod 2 °C oproti předindustriální době a že strany mají urgentně konat za tímto účelem. Dále bylo uznáno, že je potřeba zvážit zpřísnění tohoto cíle včetně vzetí do úvahy hodnoty 1,5 °C. Dalším úspěchem bylo nalezení shody nad vznikem Zeleného klimatického fondu.⁵⁰ Myšlenka vychází z Kodaňské dohody. Vyspělé země by měly do fondu poskytnout 100 miliard dolarů ročně za účelem pomoci rozvojových zemím.

Bylo to právě v jihoafrickém Durbanu o rok později, kde byla nalezena shoda na tom, že budou obnovena jednání o právně závazném dokumentu, který by byl přijat v roce 2015 a vztahoval by se na období po roce 2020.⁵¹ Na COP17 v Durbanu byla ustavena Ad hoc pracovní skupina pro Durbanskou platformu (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action – ADP*). V rámci této platformy byly sledovány dvě větve vyjednávání: vyjednávání směrem k úmlu-

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ Kodaňská dohoda – jeden krok vpřed, dva nazpět? [online] In: Glopilis.org. 23. 12. 2009. [cit. 19. 4. 2018]. Dostupné z: <https://glopilis.org/1261/kodanska-dohoda-jeden-krok-vpred-dva-nazpet>.

⁵⁰ Fond začal fungovat v roce 2014, kdy do něho začaly plynout finanční prostředky.

⁵¹ Viz Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. 15. 3. 2012. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>.

vě pro rok 2015 a vyjednávání ohledně režimu do roku 2020.⁵² Rozhodnutím 1/CP.17 (*Decision 1/CP.17*), článkem 2, byl zahájen proces k vytvoření protokolu, jinému právnímu instrumentu nebo výsledku s právní silou, který by se vztahoval na všechny smluvní strany, byl by přijat na COP21 a byl by účinný po roce 2020 („*launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*“).

Na osmnáctém setkání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v katarském Dauhá v roce 2012 byla nalezena shoda na tom, že bude zahájeno nové závazkové období podle Kjótského protokolu, které překlene období mezi rokem 2012 a rokem 2020, kdy by již měla platit nová mezinárodní dohoda. Strany měly zhodnotit své závazky, a pokud to bude možné, navýšit je do roku 2014. Bylo doporučeno snížení emisí mezi 25 a 40 % oproti úrovni roku 1990 do roku 2020. Strany Kjótského protokolu přijaly Dodatek z Dauhá rozhodnutím 1/CMP.8 podle článku 20 a 21 Kjótského protokolu na osmém setkání Konference smluvních stran sloužících jako setkání stran Kjótského protokolu (CMP) v Dauhá 8. prosince 2012. Dodatek z Dauhá vytváří druhé kontrolní období pro roky 2013 až 2020. V článku 1 písm. a) se státy zavazují snížit emise skleníkových plynů do roku 2020. Evropská unie se zavázala snížit emise skleníkových plynů o 20 %, respektive 30 % podmíněně, oproti roku 1990. Dodatek do konce roku 2018 nenabyl právní účinnost, jelikož byl zatím ratifikován nedostatečným počtem států. Je potřeba ratifikace 144 států, k 18. lednu 2019 byl dodatek ratifikován pouze 124 stranami.⁵³

Samozřejmě i Kjótský protokol II byl právem kritizován. Nejen, že Spojené státy americké nebo Čína zůstaly vně tohoto mechanismu, vědci rovněž upozorňovali na to, že věda se posunula od sjednání prvního protokolu dopředu, a to mělo být v roce 2012 reflektováno.⁵⁴

Druhým významným výsledkem konference v Kataru bylo podpoření a bližší konkretizování tzv. Durbanské platformy pro zpracování právně závazného právního nástroje, který by měl být přijat na 21. konferenci smluvních stran v Paříži a být účinný po roce 2020. Rozhodnutí 2/CP.18 (*Decision 2/CP.18*) uznává, že by

⁵² BODLE, R. DONAT, L. DUWE, M. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. 28 January 2016, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), Berlin, str. 5.

⁵³ Doha amendment to the Kyoto Protocol. Dostupné z: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>.

⁵⁴ Např. ANDREW J. WEAVER. Toward the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol. Science [online]. 2011, 332(6031), 795 [cit. 2019-03-18]. DOI: 10.1126/science.1202087. ISSN 00368075.

se měly zapojit všechny smluvní strany Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Rozhodnutí také zmiňuje to, že by měla být zahrnuta snaha udržet zvyšování globální průměrné teploty pod 2 °C nebo 1,5 °C oproti předindustriální době. Byl také představen rozvrh – prvky návrhu textu měly být projednávány již na COP20 a návrh textu měl být představen do května 2015.

Devatenáctá konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu proběhla v polské Varšavě v roce 2013. Jedním z výsledků COP19 v hlavním městě Polska byl vznik Varšavského mezinárodního mechanismu pro ztráty a škody (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage – WIM*). Rozhodnutí 1/CP.19 (*Decision 1/CP.19*) dále zpřesňuje Durbanskou platformu. Rozhodnutí vyzývá strany, aby započaly nebo zintenzivnily vnitrostátní přípravu na jejich zamýšlených vnitrostátně určených příspěvcích, bez ohledu na jejich právní povahu, v kontextu přijetí protokolu, jiného právního nástroje, nebo nástroje s právní silou v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, a sdělily je v předstihu před COP21 (do konce 1. čtvrtiny roku 2015). Již ve Varšavě se tedy počítalo s konceptem (zamýšlených) vnitrostátně stanovených příspěvků – (*intended*) *nationally determined contributions ((I)NDCs)*.

V roce 2014 proběhlo několik pracovních přípravných jednání, která ukázala, že ohledně budoucího právního nástroje nepadají ještě zdaleka shoda. Proto ani dvacátá konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN v Limě v Peru v roce 2014 neznamenal velký pokrok. V Limě státy diskutovaly o podobě nového právního nástroje, který by měl být dohodnut v roce 2015. Výsledkem konference je tzv. Rozhodnutí z Limy (*Lima decision*, také nazývané „*Lima Call for Climate Action*“). Strany se dohodly na tom, že tento nový právní nástroj se bude vztahovat na všechny státy, nicméně metoda bude odlišná od Kjótského protokolu. Nová dohoda nebude udávat specifické cíle snížení emisí pro smluvní strany, které by pak musely provádět vnitrostátními opatřeními, nýbrž na základě svých vnitrostátních politik ke snížení emisí skleníkových plynů smluvní strany sdělí svoje zamýšlené plány v boji se změnou klimatu do konce června 2015. Myšlenka byla taková, že se strany kolektivně dotlačí k přijetí ambiciózních plánů.

Limské rozhodnutí tedy opětovně potvrzuje mechanismus zamýšlených vnitrostátně stanovených příspěvků (*Intended Nationally Determined Contributions – INDCs*) a stanoví informace, které má každá strana poskytnout. Příspěvky se mají zaměřit na boj se změnou klimatu, nicméně ani adaptace na změnu klimatu nemá být opomíjena. Rozhodnutí udává informace, které by mohly být uvedeny, mezi ně patří zejména rok, ke kterému se snížení emisí počítá, časové rámce atp.

Schatz⁵⁵ se domnívá, že konference v Limě značí obrat v mnoha aspektech, zejména s ohledem na stírání rozdílů v povinnostech podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi. Lidské rozhodnutí neobsahuje výslovné rozdíly mezi povinnostmi zemí zahrnutých v příloze I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a zeměmi v příloze I nezahrnutými, tedy historicky rozvojovými zeměmi. Místo toho rozhodnutí volá po tom, aby si každá země určila svůj přiměřený a „nejvíce ambiciózní“ příspěvek k boji se změnou klimatu. Ačkoliv od „nejméně rozvinutých států“ (*Least Developed Countries – LDCs*) a „malých ostrovních rozvojových států“ (*Small Island Developing States – SIDS*) se nečekají žádná velká omezení jejich skleníkových plynů, to samé se již nevztahuje na rozvojové země jako je Čína nebo Brazílie. Dalším faktorem je to, že v návrhu nejsou obsaženy žádné mezinárodně závazné povinnosti, ale je kladen důraz na zamýšlené příspěvky. To může znamenat širší účast zemí. Návrh také nepočítá s ratifikací dopředu dohodnutých cílů jako v případě Kjótského protokolu, ale počítá s tím, že budoucí dohoda bude vnitrostátní příspěvky a opatření považovat za dostačující. Pro Spojené státy americké toto také znamená, že dohoda v roce 2015 nebude nezbytně vyžadovat souhlas a ratifikaci Senátu.⁵⁶

Rozhodnutí z Limy obsahuje také principy, které mají být vtěleny do budoucí dohody, a obsahuje také návrh textu k jednání o dohodě v roce 2015. Budoucí dohoda se měla vztahovat na mitigaci, adaptaci, financování, vývoj a převod technologií, budování kapacit a transparentnost činnosti a podpory. Návrh textu nechává otevřenou otázku, jestli a jak bude budoucí dohoda rozlišovat mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi. Některé otázky nejsou zodpovězeny, např. právní povaha závazků smluvních stran atp.

Tyto principy nebo také elementy návrhu vyjednávacího textu jsou obsaženy v příloze rozhodnutí 1/CP.20 (*Decision 1/CP.20*).

Smluvní strany v Limě odmítly dramaticky zvýšit tok financí jdoucí směrem k rozvojovým zemím. Zelený klimatický fond (*The Green Climate Fund – GCF*), hlavní mechanismus Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu pro rozdělování financí směrem k rozvojovým zemím, začal fungovat v roce 2014.

V Limě tedy nebyla nalezena shoda nad návrhem textu Pařížské dohody, ale bylo dohodnuto, že v roce 2015 proběhnou navíc tři vyjednávací setkání.

Práce na návrhu budoucího textu pokračovaly tedy po setkání v Limě v Ženevě na setkání pracovní skupiny Durbanské platformy hned v únoru 2015 (*The meeting of the eighth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the*

⁵⁵ SCHATZ, A. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework, 46 Trends 1 (2015).

⁵⁶ SCHATZ, A. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework, 46 Trends 1 (2015).

Durban Platform for Enhanced Action – ADP under the United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC). Výsledkem tohoto setkání byl tzv. Ženevský text. Ženevský vyjednávací text⁵⁷ obsahoval téměř 90 stran textu, který shrnoval požadavky a postoje všech stran.

Pracovní skupina (ADP) se sešla během roku 2015 ještě třikrát v německém Bonnu, aby pokračovala v jednání o textu pro 21. setkání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Paříži. Cílem bylo zúžit devadesátistránkový text. Nicméně ještě před Pařížskou konferencí nebyla nalezena dohoda ohledně mnoha důležitých ustanovení. I tak se ale předpokládalo, že jestli vše proběhne podle plánu, bude na konci roku v Paříži přijata nová právně závazná dohoda o změně klimatu v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁵⁸

Specifika klimatických vyjednávání a strany jednání

Mezinárodní klimatická jednání jsou specifická v mnoha aspektech. Kromě toho, že se scházejí nejvyšší představitelé států, kteří tvoří různé vyjednávací aliance a koalice, jsou jednání ovlivněna silným lobbyingem, a to nejen společností, ale i nevládních environmentálních organizací. Pro pochopení složitého procesu vyjednávání na 21. konferenci smluvních stran Rámcové konference OSN o změně klimatu ve Francii koncem roku 2015 nejprve odbočím a shrnu koalice, které se během jednání o klimatu historicky vytvořily.

V rámci zemí, které jsou zahrnuty v přílohách I a II Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, tedy zemí, které jsou nazývány jako rozvinuté, lze pozorovat několik aliancí/skupin. Prvním hráčem jsou samotné Spojené státy americké, které patří k největším znečišťovatelům a zároveň nikdy nechtěly přistoupit k závazné dohodě se závaznými specifickými cíli. Spojené státy americké neratifikovaly Kjótský protokol a na Kodaňské konferenci podkopaly demokratický proces vyjednávání, když představily svoji verzi Kodaňské dohody. Druhou skupinu v rámci rozvinutých zemí tvoří tzv. JUSSCANNZ. Jde o skupinu nečlenů Evropské unie členů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*). Tato skupina je spíše volnější a funguje na bázi výměny informací, nezastává zpravidla koordinovanou pozici. Patří sem státy jako Japonsko, Spojené státy americké, Švýcarsko, Kanada, Austrálie, Nový Zéland, Island, Mexiko a další. Průvodním znakem této skupiny

⁵⁷ Negotiating text Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Second session, part eight Geneva, 8–13 February 2015 Agenda item 3 Implementation of all the elements of decision 1/CP.17. Dostupný zde: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf>.

⁵⁸ SCHATZ, A. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework, 46 Trends 1 (2015), Lidské rozhodnutí je k dispozici zde: http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf.

byla obava o to, kolik nákladů přinese boj se změnou klimatu. Nicméně, tato skupina je již rozdělena. Japonsko, Nový Zéland, Norsko a Island již učinily kroky k vysoké energetické účinnosti a k nízkoemisním obnovitelným zdrojům energie. Jejich emise skleníkových plynů jsou pod průměrem zemí OECD. Druhou podskupinu tvoří Austrálie, Kanada a Spojené státy americké, které mají relativně nízkou energetickou účinnost a jejich energetický mix se vyznačuje fosilními zdroji, mají velká území a jejich emise jsou vysoké. Tato skupina se někdy označuje, resp. překrývá se se skupinou *The Umbrella Group* – do této skupiny, ačkoliv neexistuje žádný formální seznam, se řadí Austrálie, Kanada, Japonsko, Nový Zéland, Kazachstán, Ruská federace, Ukrajina a Spojené státy americké.⁵⁹

V roce 2000 vznikla tzv. skupina environmentální integrity (*The Environmental Integrity Group* – *EIG*), kam patří Mexiko, Lichtenštejnsko, Monako, Jižní Korea a Švýcarsko.

Arabská skupina (*The Arab Group*) sestává z 22 členů.

Další skupinou jsou státy z Organizace zemí vyvážejících ropu (*Organization of the Petroleum Exporting Countries* – *OPEC*). Sem patří např. Irák, Írán, Katar, Kuvajt, Libye, Saúdská Arábie nebo Spojené arabské emiráty. Tyto země nevystupují na klimatických konferencích společným hlasem, ale koordinují svoje pozice a jejich hlavním zájmem je samozřejmě neohrozit důležitost ropy jako suroviny.

Posledním hráčem v rámci rozvinutých zemí je Evropská unie, jejíž politice změny klimatu se bude práce věnovat v pozdějších kapitolách. Na tomto místě lze shrnout, že Evropská unie na klimatických jednáních vystupuje jednotně, ačkoliv čelí podobným rozdílům jako země JUSCANNZ. Evropská unie sama sebe ráda pasuje do pozice environmentálního lídra, což prokázala např. svým závazkem pro rok 2020 a postojem v Kodani, kdy byla připravena tento závazek ještě navýšit na 30 %. Nicméně Evropská unie se svými vnitřními děleními a vnitřním rozhodovacím procesem může být chápána jako frustrující vyjednávací partner.⁶⁰

Rozvojové státy se sdružují zejména ve Skupině 77 (*Group of 77* – *G77*), která byla formována v roce 1964 v rámci vyjednávání Nového mezinárodního ekonomického pořádku (*New International Economic Order* – *NIEO*) v rámci Konference OSN o obchodu a rozvoji (*United Nations Conference on Trade and Development* – *UNCTAD*). Tato skupina má nyní přes 130 členů, zpravidla i Čína vystupuje v souladu s touto skupinou. Skupina formuje společné postoje, které jsou kompromisem. Ale vzhledem k velkým rozdílům v této skupině je celkem běžné, že státy vystupují na konferencích i samostatně. Skupina 77 chápe změnu klimatu primárně jako

⁵⁹ Party Grouping [online] @ 2018 [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://unfccc.int/party-groupings>.

⁶⁰ MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5., str. 119.

věc rozvoje – skupina zastává názor, že její ekonomický rozvoj bude zpomalen, pokud bude muset redukovat emise skleníkových plynů. Skupina je také zastáncem emisního obchodování.⁶¹

Čína je v rámci této skupiny specifickým hráčem. V počátcích klimatických jednání vystupovala jasně pro to, aby vyspělé státy přijaly závazky snížení emisí skleníkových plynů. Nicméně nyní je Čína největším producentem emisí skleníkových plynů na světě, a to i přes snahu investovat do čisté energie. Čína má rovněž vnitrostátní cíle energetické účinnosti.⁶² Čína stále tlačí na rozvinuté státy, aby přijaly závazky, ale nyní je i ona sama připravena přijmout určité podmíněné závazky.⁶³

Aliance malých ostrovních států (*The Alliance of Small Island States – AOSIS*), někdy také jako malé ostrovní rozvojové státy (*The Small Island Developing States – SIDS*)⁶⁴ byla formována v roce 1990 během druhé světové klimatické konference, aby reprezentovala zájmy nízko položených a malých ostrovních států, které jsou zvláště citlivé vzhledem k stoupání hladiny oceánů. Skupina se skládá z cca 43 členů, většina z nich je také členem skupiny G77. Snahou této skupiny je dosáhnout co největších závazků v boji se změnou klimatu.

Druhou skupinou v rámci G77 je skupina nejméně rozvinutých států (*Least Developed Countries – LSCs*). Těchto států je v současnosti, po vystoupení Samoy, 48.⁶⁵

Další skupinou v rámci G77 je skupina afrických států (*The African Group*), která je oficiální regionální skupinou v rámci OSN, ale jen zřídka takto vystupuje na klimatických jednáních. Státy většinou jednají jako členové skupiny G77.

Lze pozorovat i další skupiny, nejsou však natolik významné – například Koalice pro deštné pralesy, Nezávislá aliance latinsko-amerických a karibských států, skupina BASIC (*BASIC Group*), kam patří Brazílie, Jihoafrická republika, Čína a Indie, dále tzv. *Like Minded Group*, skupina zemí centrální Asie, Kavkazu, Albánie a Moldávie (*CACAM*), skupina Kartágského dialogu atp.⁶⁶

Nestátní aktéry lze pro zjednodušení rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří environmentální nevládní organizace, které jsou sice značně nesourodou skupinou, ale některé znaky je spojují. Obecně přijaly výzkumy ohledně změny klimatu a jejího možného dopadu, a proto se snaží, aby státy přijaly přísné závazky v boji se změnou klimatu. Největší rozdíl lze spatřovat v postoji k emisnímu obchodování. To Maslin vysvětluje rozdělením na „starý“ a „nový“ svět. Jako pří-

⁶¹ Tamtéž, str. 120.

⁶² Tamtéž.

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Party Grouping [online] @ 2018 [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://unfccc.int/party-groupings>.

⁶⁵ Party Grouping [online] @ 2018 [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://unfccc.int/party-groupings>.

⁶⁶ Více viz zde: Party Grouping [online] @ 2018 [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://unfccc.int/party-groupings>.

klad uvádí organizaci Greenpeace, která má základnu v Amsterdamu a je silným odpůrcem emisního obchodování, a na druhé straně brazilskou organizaci Přátelé Země „*Friends of Earth*“, která je zastánce emisního obchodování.⁶⁷

Druhou nevládní skupinu tvoří zástupci obchodu a průmyslu (*Business and Industry Non-Governmental Organizations – BINGOs*), která je ale značně nehomogenní skupinou. Maslin ji dělí do tří podskupin. První podskupinu tvoří zástupci tzv. zeleného byznysu, kde si lze představit třeba průmysl okolo obnovitelných zdrojů energie. Střední podskupinu tvoří průmysl, který uznal poznatky ohledně změny klimatu, ale zastává střídme závazky. Třetí extrémní podskupinou jsou představitelé fosilního lobbingu, zpravidla společnosti ze Spojených států amerických. Příkladem je např. „*Global Climate Coalition*“. Tato extrémní třetí podskupina je také přezdívaná jako šedý nebo uhlíkový klub a podporuje jen ty zcela nejnižší cíle, zdůrazňující ekonomické náklady a nejistotu vědeckých zjištění. Někteří z této podskupiny se staví zcela otevřeně proti veškerému vyjednávání a spojují se se státy OPEC apod.⁶⁸

Pařížská dohoda

Plánovaným termínem pro uskutečnění 21. zasedání Konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Paříži, jehož cílem mělo být schválení nové dohody o snižování emisí skleníkových plynů, která by nahradila Kjótský protokol, jehož platnost byla prodloužena do roku 2020,⁶⁹ byl 30. listopad až 11. prosinec 2015. Jednání se nakonec protáhlo až do soboty 12. prosince 2015, kdy byl v podvečer skutečně schválen finální výstup této konference – Pařížská dohoda (*The Paris Agreement*).

K Pařížské konferenci bylo směřováno již několika předchozími konferencemi smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, včetně zejména té poslední předcházející konference smluvních stran v Limě, kde se nejzřetelněji formoval text budoucí dohody. Náznaky již můžeme pozorovat v roce 2007 na konferenci na Bali, a ještě zřetelněji pak na konferenci v roce 2011 v jihoafrickém Durbanu po neúspěšném kodaňském jednání. Již v Durbanu byla nalezena shoda na tom, že dokument má být právně závazný a obsahovat závazky pro všechny státy (tzv. Durbanská platforma). Čím dál víc se ukazovalo, že dohoda bude směřovat

⁶⁷ MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5., str. 122.

⁶⁸ MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5., str. 122.

⁶⁹ Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu, Kjóto, 1997, vstoupil v účinnost v roce 2005 a zavazuje 38 nejvyspělejších zemí světa k diferencovanému snížení šesti skleníkových plynů (s důrazem na oxid uhličitý) do roku 2010 ve srovnání s rokem 1990; na konferenci v Dauhá v Kataru v roce 2012 byl Kjótský protokol prodloužen do roku 2020.

k cíli nezvyšovat průměrnou globální teplotu více než o 2 °C, ale bude tak učiněno prostřednictvím dobrovolných závazků jednotlivých zemí. Již na devatenáctém setkání smluvních stran ve Varšavě bylo domluveno, že dobrovolné příspěvky budou předloženy ideálně do března 2015 a o rok později v Limě v roce 2014 byly vypracovány základní pokyny pro podobu vnitrostátních příspěvků.

Koneckonců mnoho autorů poukazuje na to, že Pařížská dohoda vlastně nepřinesla mnoho nového, ale vycházela zejména z návrhu textu z Kodaňské konference (z neúspěšné Kodaňské úmluvy – *Copenhagen Accord*) z roku 2009.⁷⁰ To samozřejmě není v mezinárodním právu nic nového. I v evropském právu např. Lisabonská smlouva vycházela z dříve neschválené Ústavy pro Evropu, hlavním rozdílem bylo to, že změkčila terminologii. Pařížská dohoda vychází a ještě rozšiřuje tzv. princip zdola nahoru (*bottom-up paradigm nebo také bottom-up approach*), na který byl dán důraz již v Kodani. Je zachován cíl udržet globální oteplování pod 2 °C, je využit systém národních příspěvků ke snížení emisí, které nejsou právně závazné a které se týkají všech zemí. Pařížská dohoda jde ještě dále v některých aspektech – právě ten aspekt, že se dohoda vztahuje na všechny země, je v Pařížské dohodě ještě silnější než v Kodani, kde bylo stále ještě uvažováno o několika kategoriích zemí rozdělených do příloh vycházejících z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁷¹

Proč tedy Kodaňská konference selhala a Pařížská byla úspěšná, když principy byly obdobné? Daniel Bodansky uvádí tři důvody. Za prvé, v Kodani byla struktura, na které dohody stojí, nová. V Paříži s ní státy již počítaly – tato struktura byla postupně budována a strany se s ní mohly seznámit. Za druhé, rozvojové státy jako Čína a Brazílie pochopily, že cesta „nekonečně prodlužovaného Kjótského protokolu“ není možná. Za třetí, očekávání směrem k Paříži byla mnohem realističtější.⁷² Dalším faktorem je jistě i to, že už v roce 2014 Spojené státy americké a Čína uzavřely bilaterální dohodu týkající se budoucího boje se změnou klimatu a budoucích závazků směrem k Pařížskému jednání v roce 2015.⁷³

⁷⁰ BODANSKY, D. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. In: Yale Journal of International Law, 18/2, 1993. Dostupné z: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1626&context=yjil>

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Tamtéž.

⁷³ U.S. – China Joint Announcement on Climate Change [online]. The White House Office of the Press Secretary. 11. 11. 2014 [cit. 18. 4. 2018]. Dostupné z: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

Příprava na Pařížskou konferenci

Většina států představila svoje zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky (*Intended Nationally Determined Contributions – INDCs*)⁷⁴ již s předstihem. Tyto příspěvky se ale značně lišily. Některé státy nepředložily svůj příspěvek ve formě konkrétních čísel, ale spíše ve formě deklaratorního prohlášení o uvědomělosti. Do konce března 2015 předložily své příspěvky Švýcarsko, Evropská unie, Norsko, Mexiko a Spojené státy americké, které do konce první poloviny roku 2015 následovaly další státy, např. Rusko, Kanada, Čína.

Pařížské konferenci předcházela ten samý rok mnohá jednání pracovní skupiny a také samotné představení dobrovolných závazků. Poslední přípravné jednání se uskutečnilo na konci října 2015 v německém Bonnu, kde účastníci schválili text, který měl být následně v Paříži diskutován. Dokument měl více než 50 stran, přesto zůstala k dojednání celá řada důležitých pasáží, a tak se na samotném začátku konference sešly hlavy států a vlád, aby určily priority dvoutýdenních vyjednávání. To byl v historii klimatických vyjednávání proces spíše neobvyklý.⁷⁵

Pařížská konference

Konference, které se zúčastnilo celkem 196 delegací, se konala ve střežených prostorech výstaviště v Le Bourget na předměstí Paříže. Začala 30. listopadu projevem předních světových státníků na úvodním slavnostním zasedání. Prezidentem zasedání byl zvolen Laurent Fabius, francouzský ministr zahraničí a mezinárodního rozvoje. Pro závěrečnou fázi vyjednávání byl ustaven tzv. Pařížský výbor, jemuž byly předkládány průběžné výsledky politicky velmi citlivých jednání, která probíhala k problematickým otázkám v neformálních pracovních skupinách.

Návrh kompromisní dohody smlouvy o délce již jen 29 stran byl předložen francouzským předsednictvím odpoledne ve středu 9. prosince. Cíl, který byl deklarován před začátkem konference, zněl udržet oteplování pod 2 °C.⁷⁶ V závěrečném navrhovaném textu však došlo k zahrnutí i alternativní možnosti – udržet oteplování dokonce pod 1,5 °C. Tento ambiciózní cíl dlouhodobě prosazova-

⁷⁴ INDCs oznámené stranami jsou k dispozici online zde: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

⁷⁵ Klimatická dohoda z Paříže. [online] In: Euractiv.cz. 30. 11. 2015 akt. 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimatika-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>.

⁷⁶ Podle řady institucí, předně př. Mezivládního panelu pro změny klimatu (IPCC) by překročení 2 stupňové hranice vedlo k závažným dopadům spojeným zejména s extrémními výkyvy počasí či nevratnými změnami ekosystémů. I tato hranice 2 °C je však příliš vysoká např. pro ostrovní státy atp. IPCC předpokládala, že pokud nedojde k žádným dohodám (ani k té Pařížské), nárůst teploty do konce století by mohl být na úrovni 4 °C.

lo tzv. „fórum nejzranitelnějších“.⁷⁷ Tento cíl na konferenci podpořily i Francie, Německo, Kanada a oznámily vznik koalice „vysokých ambicí“, kterou tvoří USA, Evropská unie a takzvaná skupina Afriky, Karibiku a Pacifiku (ACP).

Finální text dohody byl nakonec představen v sobotu 12. prosince 2015 krátce po poledni. Tento text byl nakonec tentýž den v podvečer na plénu COP21 schválen.⁷⁸ Ke schválení došlo rychle a bez připomínek. Účinnost dohody však byla podmíněna její ratifikací v alespoň 55 státech produkujících nejméně 55 % skleníkových plynů. Začátek tohoto ratifikačního procesu byl plánován na duben 2016.

Kromě obsaženého cíle udržet oteplování Země pod určitou hranicí se hovořilo také o stanovení dlouhodobého cíle pro snižování emisí skleníkových plynů. Myšlenkou, která stojí za touto úvahou, je to, že lidstvu podle řady vědeckých výpočtů zbývá jen omezený „uhlíkový rozpočet“, který je možné vyčerpat, aby klimatické změny nepřekročily únosnou hranici.⁷⁹ Tyto úvahy vychází z údajů Páté hodnotící zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu. Diskuze se vedla nad podobou takového cíle. Byly různé návrhy různých cílů pro snížení emisí k určitému roku. Některé státy požadovaly úplnou dekarbonizaci ekonomiky do roku 2050, některé do roku 2100. Další variantou bylo snížení emisí o 80 až 90 % do roku 2050. Některé strany chtěly formulovat cíl tak, že do roku 2030 musí být dosažen vrchol celkových světových emisí. Další pojetí mluvilo o uhlíkové neutralitě. Pro stanovení dlouhodobého cíle byla např. i Evropská unie.

Nakonec je kompromisní znění takové, že svět by měl ve druhé polovině století dosáhnout rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů. Svého vrcholu by měly emise dosáhnout co nejdříve a poté by už měly jen klesat.

Je zřejmé, že zatím podané příspěvky smluvních stran nebudou stačit pro dosažení cíle Pařížské dohody, tedy udržení průměrné globální teploty pod 2 °C. Tento závěr vyplývá ze všech studií, ačkoliv ty se mnohdy v konkrétních číslech liší.⁸⁰ Tento fakt byl rovněž přiznán i samotnou OSN.⁸¹ Klíčovým prvkem dohody

⁷⁷ Vedené Kostarikou a Filipíny.

⁷⁸ ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT. Conference of the Parties Twenty-first session Paris, 30 November to 11 December 2015. 12. 12. 2015. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>.

⁷⁹ Klimatická dohoda z Paříže. [online] In: Euractiv.cz. 30. 11. 2015 akt. 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>.

⁸⁰ LEVIN, K., FRANSEN, T. INSIDER: Why Are INDC Studies Reaching Different Temperature Estimates? [online]. In: World Resources Institute, 9. 11. 2015 [cit. 18. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.wri.org/blog/2015/11/insider-why-are-indc-studies-reaching-different-temperature-estimates>.

⁸¹ SCHIERMEIR, Q. Combined climate pledges of 146 nations fall short of 2 °C target UN climate chief says that global-warming limit is unachievable without further action [online]. In: nature.

je tedy to, jak budou předložené dobrovolné příspěvky přezkoumávány, přehodnocovány a modifikovány. K tomu slouží tzv. mechanismus pro vyhodnocování. Předložené závazky se mají přepracovávat na základě nových vědeckých poznatků a dostupných nových technologií každých pět let. První dobrovolný přezkum (facilitativní dialog nebo také Talanoa dialog) byl plánován na rok 2018, první povinný přezkum (globální hodnocení) by měl proběhnout v roce 2023.

Aby bylo možné vyhodnocovat závazky států, je potřeba stanovit přesný a přehledný systém kontroly a zavést pravidla pro podávání zpráv. Stanovení přesných pravidel však bylo na Pařížské konferenci ponecháno pro budoucí jednání.

Evropská unie spolu s dalšími rozvinutými zeměmi (USA, Kanada, Japonsko, aj.) se ale staly terčem kritiky neziskových organizací, ty je kritizují za to, že se v dohodě nechtějí zavázat k rychlému snižování emisí do roku 2020 – to by dle neziskových organizací mohlo být gestem, které by přimělo vyjednávací skupinu nejvýznamnějších rozvojových zemí jako Čína, Indie nebo Egypt je dorovnat a zavázat se více emise snižovat po roce 2020. Evropská unie byla zástupci neziskových organizací také kritizována za pokrytectví.⁸² A předmětem kritiky se stala i Francie, zejména kvůli zákazu protestů během konání konference, který odůvodňovala obavami z teroristických útoků.⁸³

Právní povaha dohody

Již z předchozích konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu vyplývá, že dohoda měla být právně závazná a měla zavazovat všechny smluvní strany. O tom hovořil jasně již mandát z Durbanu z roku 2011. Nakonec se závaznost dohody ukázala jako ožehavá otázka. Předpokládalo se totiž, že právně závazná dohoda by neprošla například americkým Senátem ovládaným republikány.⁸⁴ A tak vzniklo jakési kompromisní řešení – samotná dohoda je právně závazná podle mezinárodního práva veřejného, to se však nevztahuje na jednotlivé dobrovolné zamýšlené příspěvky smluvních stran – a to jak v oblasti snižování emisí, tak v oblasti financování. Nicméně zde je potřeba si uvědomit, že ani právní

com. 30. 10. 2015 [cit. 20. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.nature.com/news/combined-climate-pledges-of-146-nations-fall-short-of-2-c-target-1.18693>.

⁸² EU získala od nevládních organizací anticenu Fossilie dne.

⁸³ Např. KLEIN, N. What's really at stake at the Paris climate conference now marches are banned [online]. In: The Guardian. 20.11. 2015 [cit. 21. 4. 2018]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/20/paris-climate-talks-protesters-hollande-violence?CMP=share_btn_tw.

⁸⁴ Klimatická dohoda z Paříže. [online] In: Euractiv.cz. 30. 11. 2015 akt. 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>. Více k této problematice př. Wewerinke v kapitole „The Special Case of the United States“ v WEWERINKE-SINGH, M. DOEBBLER, C. The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, 39 U.N.S.W.L.J. 1486 (2016).

závažnost nezaručuje ještě zcela úspěch mezinárodní dohody, je potřeba přihlížet také k otázce vymahatelnosti závazků a sankcí.

Spojené státy americké se snažily o co největší odlišení od Kjótského protokolu, prosazovaly tedy název dohoda namísto protokolu. Dohoda rovněž nebyla explicitně přijata v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Použití názvu „dohoda“ nebo „protokol“ však považuje Bodansky za právně irelevantní.⁸⁵

Pařížská dohoda je tedy závazná mezinárodní smlouva, nicméně nechává na jednotlivých stranách, zda je k její ratifikaci potřeba souhlasu parlamentu, či stačí souhlas vlády. Kromě toho, jen v některých ustanoveních nalezneme právní povinnost (sloveso „shall“), a to zpravidla u procesních povinností. U věcných ustanovení zpravidla smlouva operuje s pojmem „should“, který vyjadřuje spíše doporučení, nebo s pojmy „will“, „recognize“, které vyjadřují spíše názor. Z toho vyplývá, že státy budou povinny představit svoje příspěvky každých pět let, nicméně ani u těchto procesních závazků smlouva neobsahuje trestní sankce.⁸⁶

Zde se nabízí srovnání právě s Kjótským protokolem, který v článku 18 obsahoval ustanovení, že „*Konference smluvních stran jednající jako shromáždění smluvních stran tohoto protokolu schválí na svém prvním zasedání vhodné a účinné postupy a mechanismy zjišťování a řešení případů nedodržování ustanovení tohoto protokolu, včetně vypracování indikativního seznamu následků, který bere v úvahu příčiny, druh, stupeň a četnost nedodržení těchto ustanovení. Mají-li některé postupy a mechanismy podle tohoto článku závazné následky, přijímají se formou změny tohoto protokolu.*“

Za zmínku stojí ambiciózní bolivijský návrh zahrnout tzv. tribunál pro klimatickou spravedlnost (*Climate Justice Tribunal*), který byl představen v roce 2015, ale nebyl nakonec schválen.⁸⁷

To nic nemění na tom, že Pařížská dohoda je mezinárodní smlouva podle mezinárodního práva a závazky z ní vycházející se tedy řídí principem dobré víry.⁸⁸

Postoj vyjednávačů Spojených států amerických hodně ovlivnil samotný text dohody. Myšlenka vyjednávačů prezidenta Obamy byla taková, že dohoda nemá šanci získat potřebnou dvoutřetinovou podporu v Senátu. Proto se snažili, aby

⁸⁵ BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta a RAJAMANI, Lavanya. *International climate change law*. First edition. Oxford: Oxford University Press, 2017. xxxix, 374 stran. ISBN 978-0-19-966429-0., str. 212.

⁸⁶ FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs* 92: 5 (2016) 1107-1125. The Royal Institute of International Affairs: Oxford., str. 1118.

⁸⁷ Více k tomuto např. Murray C., *The Geopolitics of Climate Justice: collective interest or raison de système?*, Dostupné zde: <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d70a45d210b88f9764ab63/1456933446050/The+Geopolitics+of+Climate+Justice.pdf>.

⁸⁸ WEWERINKE-SINGH, M. DOEBBLER, C. The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, 39 *U.N.S.W.L.J.* 1486 (2016)., str. 1487.

výsledkem byly takové mezinárodněprávní povinnosti, ke kterým se mohou Spojené státy americké připojit pouze prostřednictvím exekutivy, tedy prezidenta, a ke kterým nebude potřeba souhlasu amerického Senátu. Proto jsou závazky spíše procesního charakteru než věcného. Tohle se projevilo právě v debatách o tom, zda v jednotlivých člancích bude použito sloveso „*should*“ nebo „*shall*“ – sloveso „*shall*“ je více závazné, znamená opravdu závaznou povinnost.⁸⁹

Vztah Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a Pařížské dohody

Podle mandátu měla nová dohoda vzniknout v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu („*under the Convention*“). Zde se projeví rozdílné postoje rozvojových a rozvinutých států, kdy rozvojové státy zastávaly názor, že by nová dohoda měla být opravdu jen novým podružným nástrojem v rámci Rámcové úmluvy. Naproti tomu rozvinuté státy zastávaly pozici nového instrumentu, který by měl stát samostatně. Diskuze vznikla zejména kvůli tomu, že rozvojové státy se obávaly, že pokud by nástroj stál sám o sobě, nemusel by se řídit principy Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁹⁰ Wewerinke a Doebller zastávají názor, že finální znění Pařížské dohody jasně značí, že Pařížská dohoda je doplňkem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁹¹

Obsah Pařížské dohody

Univerzální a závazná Pařížská dohoda je zajímavá zejména svými vysokými ambicemi a zároveň absencí konkrétních kroků, jak je naplnit.

Samotný text Pařížské dohody tvoří jen 16 stran v anglickém znění, začátek textu tvoří právně nezávazná předmluva, jakási deklarace o přijetí dohody. Pařížská dohoda byla přijata jako příloha rozhodnutí 1/CP.21, někdy označovaného jako Pařížské rozhodnutí. Samotná rozhodnutí nejsou právně závazná, ale mohou být, pokud je za takové dohoda určí, nebo je tak rozuměno. Pařížská dohoda má 29 článků.

Samotná Pařížská dohoda je jako taková celá právně závazná mezinárodní smlouva, nicméně některá ustanovení neznamenají právní povinnost pro smluvní strany. Smlouva je závazná pro všechny smluvní strany, překonává tedy koncept,

⁸⁹ Ohledně pojmů „*shall*“ versus „*should*“ se vyskytl problém i v samotném závěru vyjednávání, kdy již byl představen konečný text dohody. V článku 4 odstavci 4 dohody ale bylo použito sloveso „*shall*“, které údajně nebylo dohodnuto. Muselo tedy dojít k opravě. Více viz.: How a ‚typo‘ nearly derailed the Paris climate deal | Environment | The Guardian. [online]. Copyright © 2019 Guardian News [cit. 02.04.2019]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2015/dec/16/how-a-typo-nearly-derailed-the-paris-climate-deal>.

⁹⁰ WEWERINKE-SINGH, M. DOEBBLER, C. The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, 39 U.N.S.W.L.J. 1486 (2016), str. 1498.

⁹¹ Tamtéž, str. 1499.

kdy smluvní strany byly striktně rozděleny na země dle přílohy I a ostatní země. Tento koncept není ještě úplně zcela překonán v tom smyslu, že rozvinuté země mají někdy jiné – přísnější povinnosti, nicméně jako taková se smlouva vztahuje na všechny strany a hlavní povinnosti směřují směrem ke všem smluvním stranám.

Smlouva rovněž nenahrazuje Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu, nýbrž ji pouze doplňuje.

Pařížskou dohodu lze také charakterizovat jako smlouvu procezení⁹² – závazné povinnosti pro smluvní strany jsou převážně procesního charakteru – povinnosti představit závazky, aktualizovat je apod.

Dohoda obsahuje již tradiční ustanovení týkající se mitigace, adaptace, financí, technologií atp. Tento článek se zaměřuje zejména na aspekty mitigace, která ostatně je hlavním cílem Pařížské dohody.

Článek 1 Pařížské dohody uvádí základní definice – „úmluvou“ se zde rozumí Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, „konferenci smluvních stran“ se rozumí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a „smluvní stranou“ se rozumí smluvní strany této dohody.

Nejdůležitější cíle jsou obsaženy v článku 2. Za účelem posílit celosvětovou reakci na hrozby změny klimatu v souladu s udržitelným rozvojem a snahami o vymýcení chudoby je potřeba:

- *Udržet „nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu;“*
- *Zvyšovat „schopnost přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkoemisního rozvoje způsobem, který neohrozí produkci potravin;“*
- *„sladění finančních toků s nízkoemisním rozvojem odolným vůči změně klimatu.“*

Článek 2 tedy stanoví pouze cíl. Použité sloveso je sloveso „aim“.

Aby bylo tohoto cíle dosaženo, mají strany usilovat o to, aby globálního maxima vypouštění emisí skleníkových plynů bylo dosaženo co nejdříve (s uznáním, že rozvíjející se státy dosáhnou tohoto maxima později), a poté provádět rychlé snižování emisí v souladu s nejlepšími dostupnými vědeckými postupy tak, aby ve druhé polovině tohoto století bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními

⁹² BODLE, R. DONAT, L. DUWE, M. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. 28 January 2016, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), Berlin, str. 28

emisemi a emisemi, které jsou přírodní zdroje schopné poutat, a to vše na bázi rovnosti a v kontextu udržitelného rozvoje a boje s chudobou (viz článek 4).

K těmto cílům mají vést národní příspěvky států (*Nationally Determined Contributions – NDCs*). Podle článku 3 všechny smluvní strany vypracují a sdělí své ambiciózní úsilí ve smyslu článků 4, 7, 9, 10, 11 a 13 jako vnitrostátně stanovené příspěvky ke globální reakci na změnu klimatu s cílem naplnit účel této dohody (*„As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2.“*). Úsilí všech smluvních stran bude představovat pokrok v průběhu času, přičemž současně se uznává, že pro účinné provádění této dohody je třeba podporovat smluvní strany rozvojových zemí.

Podle článku 4 odst. 2 každá smluvní strana připraví, sdělí a bude zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout. Smluvní strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů těchto příspěvků. *“Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.”* Zde je použito právě sloveso „shall“, které stanoví nejsilnější závaznou povinnost. Odstavec je ale právě spíše procesní ustanovení, tedy každá strana musí připravit, sdělit a zachovávat příspěvky. Strany také musí provádět vnitrostátní mitigační opatření, s cílem dosáhnout cílů těchto představených příspěvků. Toto ustanovení ale zavazuje strany pouze představit příspěvky a provádět mitigační opatření. Příspěvky ale nemusí nutně zajistit směřování k cíli stanovenému článkem 2 Pařížské dohody.

Kromě toho, že strany musí připravit, sdělit a zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky a provádět mitigační opatření, při sdělení svého vnitrostátně stanoveného příspěvku všechny smluvní strany poskytnou informace nezbytné pro jeho srozumitelnost, transparentnost a porozumění v souladu s rozhodnutím 1/CP.21 a všemi příslušnými rozhodnutími konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody – článek 4 odst. 8. I zde je použito sloveso „shall“, tedy právní povinnost.

Podle článku 4 odstavce 3: *„Následný vnitrostátně stanovený příspěvek každé smluvní strany bude představovat pokrok vůči stávajícímu vnitrostátně stanovenému příspěvku dané smluvní strany a bude odrážet její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím na její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky.“*

“Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and

reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances."

Domnívám se, že právě článek 4 odst. 3 je stěžejní částí Pařížské dohody vzhledem k tomu, že obsahuje požadavek, aby vnitrostátně stanovený příspěvek smluvní strany odrážel „její nejvyšší možné ambice“ („*reflect its highest possible ambition*“).

Odstavec 3 tedy znamená nejen to, že strany mají zvyšovat svoje příspěvky k mitigaci (princip progrese), ale dokonce příspěvky mají odrážet nejvyšší možné ambice s tím, že tyto ambice nejsou pro všechny státy stejné. Státy si tedy mohou vybrat, jak budou snižovat své emise, ale mají učinit takové kroky, respektive představit takové příspěvky, které skutečně odrážejí jejich možnosti. Tento odstavec tak tedy odráží princip společné, i když rozdílné odpovědnosti, který je v mezinárodním klimatickém právu stěžejní.

Samozřejmě, právě vzhledem k principu společné, i když rozdílné odpovědnosti bude obtížné rozpoznat, zda tento požadavek nejvyšší možné ambice byl splněn, protože půjde o subjektivní normativní požadavek.

Další požadavek na vnitrostátně stanovené příspěvky je ten, že každá smluvní strana sdělí vnitrostátně stanovený příspěvek každých pět let v souladu s rozhodnutím 1/CP. 21 a všemi příslušnými rozhodnutími konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody a bude vycházet z globálního hodnocení (*global stocktake*) uvedeného v článku 14 – článek 4 odst. 9. Rovněž toto je právní povinnost – je použito sloveso „*shall*“.

Smluvní strany odpovídají za své vnitrostátně stanovené příspěvky – čl. 4 odst. 13. I zde je využito sloveso „*shall*“.

Jako globální hodnocení je chápáno to, že konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody bude pravidelně vyhodnocovat provádění této dohody, aby zhodnotila kolektivní pokrok v plnění účelu této dohody a jejích dlouhodobých cílů. Takto bude činěno komplexním a nápomocným způsobem a bude brána v úvahu mitigace, adaptace a nástroje k provádění a podpoře, a to na základě rovnosti a nejlepších dostupných vědeckých poznatků. Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody provede své první globální hodnocení v roce 2023 a následně každých pět let, nerozhodne-li konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody jinak. Z výsledku globálního hodnocení budou smluvní strany vycházet při aktualizaci a posilování svých opatření a podpory, a to vnitrostátně určeným způsobem a v souladu s příslušnými ustanoveními této dohody, jakož i při posilování mezinárodní spolupráce v oblasti klimatických opatření.

Jak upozorňuje i Margaretha Wewerinke-Singh, v Pařížské dohodě není stanovena sankce ani jiný následek, pokud by smluvní strana požadavkům na příspě-

vek nedostála. Margaretha Wewerinke-Singh upozorňuje na to, že právě vzhledem k tomu, že dohoda je postavena zejména na procesních povinnostech, bude obtížné státy učinit odpovědnými za věcné kroky.⁹³

V dohodě je rozlišováno mezi rozvinutými a rozvojovými státy. Rozvinuté státy mají hrát (i nadále) vedoucí úlohu nastavením absolutních cílů snížení emisí a rozvíjející se státy by se měly snažit pokračovat ve svém úsilí zmírňovat emise. Rozvojovým státům by měla být zajištěna podpora. Pařížská dohoda rovněž rozlišuje „nejméně rozvinuté země a malé ostrovní státy“, které mohou připravit a oznámit strategie, plány a opatření pro nízkoemisní rozvoj s přihlédnutím na jejich zvláštní podmínky.

Nicméně právě u povinnosti rozvinutých zemí pokračovat ve své vůdčí roli tím, že se zaváží k absolutním redukčním cílům v rámci celého hospodářství, bylo použito sloveso „*should*“, tedy „by měly“ (článek 4 odst. 4).

Smluvní strany své vnitrostátně stanovené příspěvky sdělují každých pět let. Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody na svém prvním zasedání podle článku 4 zváží časové rámce pro vnitrostátně stanovené příspěvky.

Smluvní strany mohou kdykoliv upravit svoje stávající vnitrostátně stanovené příspěvky za účelem zvýšení svých ambicí. Příspěvky jsou zaznamenány ve veřejném registru vedeném sekretariátem. Smluvní strany odpovídají za své příspěvky.

Všechny smluvní strany se také mají snažit formulovat své dlouhodobé strategie k nízkouhlíkovému hospodářství s ohledem na článek 2 ve světle jejich společné, i když rozdílné odpovědnosti a schopnosti „*All Parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*“ – článek 4, odstavec 19.

Je upravena i podoba kooperace na regionální úrovni.

Článek 5 se věnuje opatřením k ochraně a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů, včetně lesů. Článek 6 se týká dobrovolné spolupráce. Článek 7 se věnuje adaptaci na změnu klimatu: tato adaptační opatření a snahy o přizpůsobení se by měly respektovat genderově vyvážený, plně transparentní přístup, který bere v úvahu zranitelné skupiny obyvatel, komunity a ekosystémy a měl by být založen na nejlepších dostupných vědeckých poznatcích, a pokud je to vhodné, i na tradičních znalostech, znalosti původních obyvatel, místních ekosystémů atp. Sdělení k adaptaci mají být předkládána.

⁹³ WEWERINKE-SINGH, M. DOEBBLER, C. The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, 39 U.N.S.W.L.J. 1486 (2016), str. 1503.

Článek 8 se věnuje odvracení, minimalizaci a řešení ztrát a škod spojených s nepříznivými dopady klimatické změny s využitím tzv. Varšavského mezinárodního mechanismu. Oblasti spolupráce by měly zahrnovat systémy včasného varování, připravenost na mimořádné události atp.

Článek 9 se týká financování. Rozvinuté země mají poskytnout finanční podporu rozvojovým zemím za účelem mitigace i adaptace. Rozvinuté země sdělují každé dva roky kvantitativní i kvalitativní informace týkající se této finanční podpory. Není však závazně stanovena konkrétní částka minimálního příspěvku rozvinutých zemí.

Podle článku 10 smluvní strany sdílejí dlouhodobou vizi o významu plné realizace rozvoje a přenosu technologií s cílem zlepšit odolnost proti změně klimatu a snižování emisí skleníkových plynů.

Článek 11 se věnuje budování kapacit – v rámci této dohody by se měly posilovat kapacity a schopnosti rozvojových zemí.

Článek 12 upravuje, že smluvní strany podle potřeby spolupracují v provádění opatření podpory vzdělávání, veřejného povědomí, účasti veřejnosti a přístupu veřejnosti k informacím v oblasti klimatu.

Článek 13 zřizuje tzv. rámec posílené transparentnosti pro opatření a podporu – v rámci toho se kladou požadavky na to, o čem mají státy pravidelně informovat, s ohledem na nejméně rozvinuté země, atp. Mezi tyto poskytované informace patří informace o adaptačních opatřeních, plánech finanční podpory od rozvinutých zemí, národní inventarizační zprávy o antropogenních emisích ze zdrojů a snížení pomocí propadů skleníkových plynů, údaje nezbytné pro sledování pokroku při realizaci a plnění vnitrostátně stanovených příspěvků podle článku 4 atp.

Článek 14 se věnuje hodnocení provádění dohody směrem k nastaveným cílům. Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody bude pravidelně vyhodnocovat provádění této dohody, aby zhodnotila kolektivní pokrok v plnění účelu této dohody a jejích dlouhodobých cílů. Tato činnost je nazývána jako globální hodnocení (*global stocktake*). Toto globální hodnocení bude poprvé provedeno v roce 2023 a následně každých pět let, nebude-li rozhodnuto jinak.

Článek 15 zřizuje mechanismus k podpoře provádění dohody. Tento mechanismus tvoří výbor založený na odbornosti, který poskytuje pomoc a funguje způsobem, který je transparentní, nekonfliktní a nerepresivní. Výbor má věnovat zvláštní pozornost příslušným vnitrostátním schopnostem a podmínkám smluvních stran. Výbor vykonává svou činnost podle podmínek a postupů přijatých konferencí smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody

na jejím prvním zasedání a podává každý rok zprávu konferenci smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody.

Článek 16 stanovuje Konferenci smluvních stran, nejvyšší orgán úmluvy, jako zasedání smluvních stran této dohody. Článek 17 upravuje sekretariát dohody a články 18 a 19 se týkají pomocných orgánů.

Články 20 a 21 upravují náležitosti týkající se podpisu a ratifikace a vstupu v platnost. Zajímavý je ještě článek 28, který stanoví, že kdykoliv po uplynutí tří let ode dne, kdy tato dohoda vstoupila v platnost pro určitou smluvní stranu, může tato smluvní strana od této dohody odstoupit podáním písemného oznámení depozitáři.

Právní důsledky Pařížské dohody

Pařížská dohoda je prováděcí smlouvou k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a její smluvní stranou se tedy může stát jen smluvní strana Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Jak již bylo konstatováno výše, účinnost smlouvy je podmíněna její ratifikací alespoň 55 státy produkujícími minimálně 55% podíl globálních emisí skleníkových plynů (dohoda se stane účinnou 30. den po dni, kdy úmluva bude požadovaným počtem států ratifikována). Ratifikační proces měl podle očekávání začít na jaře 2016 a trvat měl 12 měsíců (konkrétně od 22. dubna 2016 do 21. dubna 2017). Evropská unie očekávala, že země skupiny G20 (které představují asi 75 % globálních emisí), jakož i další země s vysokými a středními příjmy protokol včas ratifikují. Na úrovni Evropské unie je postup uzavírání mezinárodních smluv stanoven v čl. 218 Smlouvy o fungování Evropské unie (v rámci oblasti životního prostředí pak ještě v čl. 191/4 SFEU). Zmocnění k zahájení jednání, vydání směrnice pro jednání, zmocnění k podpisu dohody i uzavření je v pravomoci Rady. Je vyžadován souhlas Evropského parlamentu. Bylo očekáváno, že EU ratifikuje úmluvu co nejdříve po zahájení ratifikačního procesu. Evropská unie nakonec Pařížskou dohodu ratifikovala 5. října 2016. Následně 4. listopadu 2016 Pařížská dohoda vstoupila v platnost. Ke konci ledna 2019 ratifikovalo Pařížskou dohodu 184 stran ze 197, které ji podepsaly, včetně Brazílie, Číny, Indie, Evropské unie a Mexika. Rusko Pařížskou dohodu podepsalo v roce 2016, ale do srpna 2019 stále ještě neratifikovalo. Nejasný je postoj Spojených států amerických.⁹⁴

⁹⁴ Stav ratifikace Pařížské dohody je k dispozici zde: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=Thttps://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/REACTY&mtsg_no=XXVII-7-d&-chapter=27&clang=_en. Spojené státy americké deklarovaly, že odstoupí od Pařížské dohody. Nicméně, od Pařížské dohody je možné odstoupit nejdříve po třech letech, co dohoda vstoupila v platnost – tedy až v listopadu 2019.

Hodnocení Pařížské dohody

Pařížská dohoda je prezentována jako kompromisní řešení, na kterém se nakonec dohodly jak státy, které prosazovaly co nejambicióznější cíle, tak ty, které chtěly méně tvrdé podmínky (Čína, Indie). Světovými lídry byla prezentována jako úspěch. Francouzský prezident⁹⁵ se vyjádřil v tom smyslu, že se podařilo dosáhnout úspěchu, který se před šesti lety na jednání v Kodani nepodařilo dosáhnout. Generální ředitelka Mezinárodního měnového fondu Christinne Lagardeová považuje dohodu za zlom, upozornila ale na to, že je důležité nyní stanovit cenu za uhlík. Tehdejší ministr zahraničí Spojených států John Kerry označil dohodu za vítězství pro celou planetu a budoucí generace. Barack Obama již byl v hodnocení střízlivější. Dohoda a celá klimatická konference byly ve Spojených státech terčem kritiky ze strany republikánů s tím, že dle nich závazky snížit emise z tepelných elektráren zvýší ceny za elektřinu a budou znamenat masové propouštění. Evropský komisař pro klima a energetiku Miguel Arias Cañete dohodu hodnotil jako úspěšnou – podle něj jsou v dohodě hlavní návrhy Unie, tedy dlouhodobý cíl, pětiletý cyklus pro vyhodnocování závazků a posílení transparentnosti. Nicméně je třeba připomenout, že jednotlivé závazky zemí nejsou právně závazné a finální dohoda neobsahuje opatření ke snižování emisí z letecké a lodní dopravy. Tyto emise v současnosti představují asi 3-4 % globálních emisí skleníkových plynů, ale v roce 2050 to může být až 40 %.⁹⁶ Francesco Sindico považuje za největší úspěch Pařížské dohody zachování multilateralismu jako nástroje k řešení klimatických otázek.⁹⁷

V dohodě chybí vyčíslený konkrétní a závazný cíl pro snížení globálních emisí do roku 2050. Je třeba zopakovat, že zatím představené národní klimatické závazky nepostačují ani k omezení globální teploty na 2 °C, odhaduje se, že by v případě jejich následování došlo k oteplení planety o 2,7 až 3,5 °C (dle některých až 3,7 °C⁹⁸). Ale ani tyto cíle nejsou dle dohody právně závazné. Tyto příspěvky navíc mají být účinné (pokud se státy dobrovolně neodhodlají k akci dříve) až od roku 2020. Není závazně stanovena konkrétní částka minimálního příspěvku finanční pomoci rozvinutých zemí – tak je stanoveno pouze v právně nezávazné předmluvě k dohodě, kde je odkazováno na minimální částku 100 miliard USD ročně s tím, že rozvinuté země mají svoji pomoc zvyšovat. Ve financování tedy

⁹⁵ Toho času François Hollande.

⁹⁶ Např. Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping. DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT A: ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY. European Parliament. Listopad 2015. Dostupné zde: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU\(2015\)569964_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU(2015)569964_EN.pdf).

⁹⁷ Presentation on the Paris Agreement from SCELG Director, Dr Francesco Sindico [online]. Strathclyde 26. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=eyIE-GlfNDhQ>.

⁹⁸ Např. dle britského Tyndallova centra.

Pařížská dohoda nepřinesla významný posun. Financování je kritizováno zejména z pohledu současných dotací na těžbu a spalování fosilních paliv. Dohoda je také kritizována za to, že se nevěnuje lodní a letecké dopravě (což požadovala EU) a neřeší ani další kritické problémy, jako je exportní chov dobytka či pěstování palmy olejné atp. Kriticky je nahlíženo i na to, že dohoda neobsahuje explicitní požadavek týkající se fosilních paliv. Jako problém lze spatřovat také to, že úmluva neadresuje klimatické uprchlíky. Za problematické lze také považovat nedostatečné odškodňování, nedostatečnou ochranu práv původních obyvatel apod. Dohoda je rozhodně nedostatečná v mnoha ohledech a nelze ji považovat za vítězství, je ale potřeba si uvědomit, že na konferenci v Paříži se diskutovalo nad již předpřípraveným textem, který některé z kritizovaných otázek také neřešil, proto nelze mluvit jen o nezdaru Pařížské konference. A smlouvu je potřeba také hodnotit vzhledem ke konferenci v Kodani, kde se konsensu nedosáhlo zejména z důvodu ambiciózních cílů, kdy mělo být na centrální úrovni určeno, o kolik státy své emise omezí. Nejvíce varování nicméně zaznívá před tím, abychom nepodlehli představě, že jsme dosáhli historické dohody, což by mohlo vést k nečinnosti směrem k dalšímu vyjednávání, které je však k naplnění cílů nezbytné. Nicméně během jednání byly oznámeny různé vedlejší iniciativy, což je také jedním z důvodů, proč někteří označují konferenci za úspěšnou. Odborníci také upozorňují na to, že klimatické změny v každém případě pokračují a pokračovaly by i v případě, že by došlo k zastavení emisí CO₂. Upozorňují proto na význam adaptačních opatření. Problémem je zejména sucho, nedostatek zdrojů pitné vody, a zvyšování hladiny oceánů.

Navazující opatření

Očekává se, že na Pařížskou dohodu bude navazovat technický program, který by měl být dokončen do konce roku 2018 a v němž by měla být stanovena podrobná pravidla, postupy a instituce potřebné pro dosažení cílů Pařížské dohody.⁹⁹ Bude potřeba pracovat na jednotném systému vykazování emisí. Poté dojde k inventurám plnění národních klimatických plánů v pravidelných pětiletých intervalech – poprvé v roce 2023, jakož i k revizi národních závazků. Také jsou očekávány příspěvky jednotlivých zemí do Zeleného klimatického fondu na pomoc rozvojovým zemím. Krokem, ke kterému by bylo možné do budoucna směřovat, je vytvoření mezinárodního trhu s emisními povolenkami.

Harmonogram kroků navazujících na Pařížskou konferenci je tedy následující:

- v roce 2018 proběhne tzv. facilitativní dialog,

⁹⁹ Viz dále.

- do roku 2020 jsou strany povinny sdělit své příspěvky do roku 2030 v případě, že dosud předložily pouze příspěvky do roku 2025, jinak je možno je aktualizovat na základě facilitativního dialogu,
- do roku 2020 mají strany předložit své dlouhodobé strategie nízkouhlíkové rozvoje,
- v roce 2023 proběhne první globální hodnocení,
- do roku 2025 strany musí sdělit své následné příspěvky na základě globálního hodnocení,
- v roce 2028 proběhne druhé globální hodnocení na které budou navazovat další příspěvky sdělené do roku 2030.

Od Paříže ke Katovicím

Rozhodnutí 1/CP.21 v článku 7 rozhodlo o ustavení Ad Hoc pracovní skupiny pro Pařížskou dohodu (*Group on the Paris Agreement – APA*), která měla připravit vstup Pařížské dohody v účinnost prostřednictvím navazujících Konferencí smluvních stran sloužících jako setkání stran Pařížské dohody. Pracovní skupina pracuje na několika tématech – stanovení rámce pro podávání vnitrostátních příspěvků, adaptační snahy, transparentní proces globálního hodnocení v roce 2023, monitorování plnění Pařížské dohody. Práce měly být ukončeny na COP24 v Polsku v Katovicích.

V listopadu 2016 se konala tzv. COP22, tedy 22. zasedání Konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a 12. Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran Kjótského protokolu, druhá část prvního setkání pracovní skupiny pro Pařížskou dohodu (APA 1.2) a první setkání smluvních stran Pařížské dohody (CMA 1), která vstoupila v platnost 4. listopadu 2016, tedy těsně před konáním této konference. První setkání Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran Pařížské dohody (CMA 1) proběhlo tedy ve dnech 7. listopadu až 18. listopadu 2016 v Bab Ighli v marockém Marrákeši v rámci setkání COP22. V průběhu této konference došlo ke zvolení Donalda Trumpa americkým prezidentem. V červnu 2017 pak Donald Trump oznámil svoje rozhodnutí odstoupit od Pařížské dohody.¹⁰⁰

Uvádí se, že vzhledem k rychlé ratifikaci Pařížské dohody nebylo v Marrákeši přijato mnoho zlomových rozhodnutí, která dle Pařížské dohody na této první konferenci ujednána být měla. Strany se dohodly na rozložení CMA 1 do tří částí. Tyto tři části prvního zasedání smluvních stran Pařížské dohody mají za cíl stanovit pravidla pro provádění Pařížské dohody, která začne být účinná v roce 2020.

¹⁰⁰ Prostřednictvím COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn | Carbon Brief. Home | Carbon Brief [online]. Copyright © 2015 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>.

Tato pravidla jsou nazývána jako „*Paris Agreement Rulebook*“ a měla být přijata na COP24 v polských Katovicích.

Uvádí se, že v Marrákeši byla přijata pouze rozhodnutí procedurálního charakteru, která vznikla v rámci rozhovorů v podskupinách věnujících se jednotlivým problémům (například mitigace, adaptace, financování či transparentnost). Tato mají především informační a doporučující charakter pro jednotlivé strany a mají určit, jak budou vedeny další diskuze o jednotlivých bodech dohody.¹⁰¹ V Marrákeši byla přijata dvě rozhodnutí ohledně Pařížské dohody – rozhodnutí 1/CMA.1 a rozhodnutí 2/CMA.1 (*decision 1/CMA.1, decision 2/CMA.1*).

23. zasedání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, 13. zasedání smluvních stran Kjótského protokolu a druhé části 1. zasedání smluvních stran Pařížské dohody proběhlo ve dnech 6. – 17. listopadu 2016 v německém Bonnu, předsedal ostrovní stát Fidži. Na COP23 bylo dosaženo pokroku ohledně pařížského pracovního programu a pokynů ohledně provádění Pařížské dohody. Tzv. implementační balíček Pařížské dohody měl být definitivně schválen na COP24 v roce 2018. Shody bylo dosaženo rovněž ohledně koncepce facilitativního dialogu v roce 2018 (tzv. dialog „*Talanoa*“¹⁰²), který má vytvořit prostor pro vyhodnocování kolektivního pokroku při plnění dlouhodobých cílů v oblasti klimatu na 24. zasedání konference OSN o změně klimatu v roce 2018 v Polsku.¹⁰³ Právě na základě facilitativního dialogu by státy mohly reflektovat jeho výsledky ve vypracovávání a podávání dalších příspěvků. Podařilo se rovněž uzavřít, že Adaptační fond bude finančním nástrojem Pařížské dohody.¹⁰⁴

V Bonnu bylo přijato tzv. *Fiji Momentum for Implementation*, jehož přílohu II tvoří neformální nota předsednictví COP22 a COP23 „*Talanoa dialogue*“. Talanoa dialog je název facilitativního dialogu odvozený od tradičního přístupu k řešení problémů na Fidži. Talanoa dialog má za cíl přezkoumat stávající příspěvky a zvýšit celosvětové úsilí. Talanoa dialog má být inklusivní, participační a transparentní proces, který má v první fázi zahrnout i nestátní aktéry a jehož závěrečná finální fáze má proběhnout na COP24.

¹⁰¹ VRBOVÁ, Z. Klimatická konference COP 22 nic zlomového nepřinesla [online]. In: Oenergetice. cz. 30. 11. 2016 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <http://oenergetice.cz/zahranicni/klimaticka-konference-cop-22-nic-zlomoveho-neprinesla/>.

¹⁰² Tento proces se původně nazýval facilitativní dialog, tento název byl poté změněn na dialog Talanoa.

¹⁰³ Pařížská dohoda o změně klimatu [online]. Evropská rada Rada Evropské unie. @ 2018 [cit. 6. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/climate-change/timeline/>.

¹⁰⁴ Vzniká „klimatická kuchařka“. Summit OSN v Bonnu ukázal praktickou cestu, jak bojovat s oteplováním [online]. Česká televize. 20. 11. 2017 [cit. 16. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2308276-vznika-klimaticka-kucharka-summit-osn-v-bonnu-ukazal-cestu-jak-bojovat-s-oteplovanim>.

Na COP23 bylo rovněž rozhodnuto, že stávající adaptační fond (*Adaptation Fund*) bude sloužit Pařížské dohodě, dále byl stanoven akční plán pro gender (*the Gender Action Plan*), který má cílit na větší zapojení žen v procesech dle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, také bylo zahájeno partnerství pro oceány (*Ocean Pathway Partnership*), které má za cíl věnovat se více vztahu mezi změnou klimatu a oceánem. Byla diskutována otázka zemědělství, byla uvedena platforma pro lokální komunity a domorodé obyvatele (*Local Communities and Indigenous Peoples Platform*), atp. Debata byla vedena ohledně závazků vyspělých zemí ohledně snižování emisí do roku 2020, kdy Čína a Indie poukázovaly na to, že této otázce nebyl věnován čas na konferenci. Nakonec vyspělé státy povolily a otázce byl dán prostor.¹⁰⁵ Podařilo se učinit pokrok v otázce ratifikace dodatku z Dauhá, který byl ratifikován např. Německem a Spojeným královstvím. Polsko a Evropská unie oznámily, že ho ratifikují.¹⁰⁶

V Bonnu mělo dojít k načrtnutí návrhu pokynů pro implementaci Pařížské dohody (*Paris Agreement Rulebook*), na COP23 bylo dohodnuto, že může dojít k dodatečným setkáním v roce 2018, aby tato pravidla byla načrtnuta.

V době konference v Bonnu dosáhla Pařížská dohoda 170 ratifikací, včetně Nikaragui a Sýrie. Dodatek z Kigali k Montrealskému protokolu byl ratifikován dostatečným počtem stran, aby vstoupil v platnost. Rovněž byla utvořena aliance proti uhlí (*Powering Past Coal Alliance*), s asi 25 partnery, vedená Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska a Kanadou.¹⁰⁷ Ve své deklaraci říká, že „analýzy ukazují, že zastavení těžby uhlí do roku 2030 v zemích OECD a Evropské unie a ve zbytku světa ne později než do roku 2050 je nezbytné k naplnění Pařížské dohody.“¹⁰⁸ Spojené království má zastavit těžbu uhlí do konce roku 2025 a Kanada do roku 2030. Ačkoliv koalice neobsahuje závazný termín ukončení těžby uhlí ani ukončení financování, nepřipojily se k ní významné státy těžící uhlí, např. Německo, Austrálie, Polsko, Čína, Indie.¹⁰⁹

Ve dnech 30. dubna 2018 až 10. května 2018 proběhlo setkání podpůrných těles v Bonnu. Nejzásadněji byla diskutována práce na *Paris Agreement Rulebook*,

¹⁰⁵ COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn | Carbon Brief. Home | Carbon Brief [online]. Copyright © 2015 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Při klimatické konferenci utvořilo 25 států alianci proti uhlí [online]. In: Ekolist.cz. 20. 11. 2017 [cit. 15. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/110015>.

¹⁰⁸ Powering Past Coal Alliance: Declaration je dostupná zde: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660041/powering-past-coal-alliance.pdf

¹⁰⁹ Prostřednictvím COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn | Carbon Brief. Home | Carbon Brief [online]. Copyright © 2015 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>.

kteří se věnuje jednak pracovní skupina pro Pařížskou dohodu, dále technické orgány (podpůrný orgán pro implementaci – *Subsidiary Body for Implementation* – SBI a podpůrný orgán pro vědeckou a technickou podporu – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* – SBSTA). Nicméně snahy o dohodu nad návrhem textu nebyly naplněny, a proto bylo dohodnuto dodatečné setkání na začátku září v Bangkoku. Jako největší problém se jevila pravidla pro vnitrostátně stanovené příspěvky, která měla stále okolo 180 stran textu. Stále nebyla nalezena shoda nad tím, co mají vnitrostátně stanovené příspěvky zahrnovat. Také nebylo jasné, zda mají být rozdílná pravidla pro rozvinuté a rozvojové státy, či pouze jedna univerzální pravidla. Čína, Indie a další státy prosazovaly dvoje pravidla založená na historické odpovědnosti za změnu klimatu. Naproti tomu Evropská unie, Japonsko a další státy prosazovaly jedna pravidla. Turecko společně s dalšími bylo proti nutnosti uvádět absolutní snížení emisí s tím, že si státy i toto mohou samy vnitřně stanovit. Další debaty byly vedeny nad časovým rámcem pro příspěvky. Byl diskutován proces globálního hodnocení, který proběhne poprvé v roce 2023.¹¹⁰

První hodnocení, které je označováno jako facilitativní dialog, tedy mělo proběhnout v roce 2018, tedy ještě před rokem 2020. První formální hodnocení – nazývané jako globální hodnocení – proběhne v roce 2023, s tím, že má být poté prováděno každých pět let.

Ve dnech 3. až 14. prosince 2018 proběhlo COP24 v Polsku, kde se očekávala finalizace facilitativního dialogu a Paris Agreement Rulebook.

Konference v Katovicích v prosinci 2018

Ve dnech 2. – 14. prosince 2018 proběhla konference OSN o změně klimatu v polských Katovicích (COP24). Hlavním cílem bylo dohodnout pravidla, která by umožňovala úplnou realizaci Pařížské dohody (*Paris Agreement Rulebook* nebo také *The Katowice Climate Package*). Konference byla nakonec prodloužena do 15. prosince a v poslední den se podařilo dosáhnout dohody ohledně balíku pravidel pro provádění Pařížské dohody. To je také považováno za hlavní úspěch konference, jelikož další rozhodnutí byla oddálena na další setkání (př. vytvoření mezinárodního trhu s emisními povolenkami).

Na základě dohodnutých vodítek mají země navrhnout národní systémy pro implementaci Pařížské dohody od roku 2020. Státy se rovněž dohodly na způsobu, jak budou informovat o dosahování svých národních cílů pro klimatickou činnost. Státy by měly informovat o prostředcích pro snižování emisí a přizpůsobení se dopadům klimatických změn, včetně detailů finanční podpory pro klimatickou

¹¹⁰ Bonn climate talks: key outcomes from the May 2018 UN climate conference [online] In: Carbonbrief.org 11. 5. 2018 [cit. 16. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-may-2018-un-climate-conference>

činnost v rozvíjejících se zemích. Státy by rovněž měly do roku 2020 aktualizovat své klimatické plány a následně předkládat každých pět let své národní příspěvky. Vzniknout by měl i světový hodnotící mechanismus, v rámci kterého státy budou moci porovnávat své kroky.¹¹¹

Za hlavní závěry konference lze považovat:

- všechny státy mají příští dva roky na to, aby upravily své závazky ve snižování emisí pro období 2020 až 2030;
- účinná pravidla pro dodržování Pařížské dohody (stejně požadavky na vykazování emisí, kontrolu dodržování závazků a jejich revizi pro všechny státy), která bude třeba ještě částečně dopracovat v příštím roce (pravidla pro fungování mezinárodního emisního obchodování se v Katovicích nepodařilo dojednat);
- finanční pomoc ohroženým zemím zatím slíbilo zdvojnásobit pouze Německo, jiné státy žádné nové příspěvky do Zeleného klimatického fondu neohlásily. V roce 2020 začnou jednání o zvýšení finanční pomoci potřebným zemím, aby celková částka byla vyšší než 100 miliard USD ročně.¹¹²

Katovický klimatický balíček má za cíl být komplexním balíčkem, který obsahuje mimo jiné pokyny týkající se informací o vnitrostátním zmírňování změny klimatu a jiných klimatických cílech a činnostech, které vlády poskytnou ve svých příspěvcích (NDCs).

Každý vnitrostátně stanovený příspěvek má být aktualizován každých pět let a má být více ambiciózní než ten předchozí. Katovický balíček obsahuje vodítka, jak mají tyto příspěvky vypadat. Tato vodítka se mají použít na druhý příspěvek, který má být představen do roku 2025. Smluvní strany je mohou dobrovolně aplikovat i na své první příspěvky, které mají být představeny do roku 2020. Státy mají tedy do roku 2020 představit, případně aktualizovat své příspěvky, které mají odrážet nejvyšší ambice.

Dosud představené (zamýšlené) vnitrostátně stanovené příspěvky (INDCs/NDCs)

Zamýšlený vnitrostátně stanovený příspěvek (*Intended Nationally Determined Contribution* – *INDC*) se stává vnitrostátně stanoveným příspěvkem (*Nationally*

¹¹¹ COP24: EU je lídrem světové klimatické politiky, ke snižování emisí se ale přidává i Čína – EURACTIV.cz. EURACTIV.cz – Evropská unie v českých souvislostech [online]. Copyright © European Union, 2018 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/cop24-eu-je-lidrem-svetove-klimaticke-politiky-ke-snizovani-emisi-se-ale-pridava-i-cina/>.

¹¹² Klimatická konference COP24 v Katovicích: pravidla jsou připravena, nejasnosti ohledně dalšího snižování emisí zůstávají | Hnutí DUHA. Hnutí DUHA | Friends of the Earth Czech Republic [online]. Copyright © 2016 Hnutí DUHA [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <http://www.hnutiduha.cz/aktualne/klimacka-konference-cop24-v-katovicich-pravidla-jsou-pripravena-nejasnosti-ohledne>.

Determined Contribution – NDC) v okamžiku, když smluvní strana formálně přistoupí k Pařížské dohodě. Pokud se strana nerozhodne jinak, toto nastane automaticky. Stranám ale nic nebrání svůj příspěvek upravit.

Dosud představené zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky nepostačují k dosažení cílů stanovených v Pařížské dohodě. Podle sekretariátu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu by tyto příspěvky vedly k zvýšení průměrné globální teploty přibližně o 2,7 °C, za předpokladu, že by byly plně implementovány.¹¹³

Podle Zvláštní zprávy IPCC z října 2018 odhadované emise dle vnitrostátních příspěvků podle Pařížské dohody povedou k emisím skleníkových plynů v roce 2030 ve výši 52-58 GtCO₂/ročně. To by nevedlo k omezení nárůstu celosvětové teploty na 1,5 °C, i pokud by došlo k radikálnímu snížení emisí po roce 2030.¹¹⁴ Vnitrostátní příspěvky dle Pařížské dohody by vedly k nárůstu celosvětové teploty přibližně o 3 °C.¹¹⁵ The Emission Gap Report z roku 2018 uvádí, že stávající závazky vyjádřené ve vnitrostátně stanovených příspěvcích dle Pařížské dohody nejsou dostačující k udržení nárůstu teploty o 1,5 °C, pokud nebudou do roku 2030 navýšeny. Zpráva rovněž uvádí, že nejsou žádné náznaky toho, že by emise skleníkových plynů klesaly. Emise meziročně stále rostou. Je ale zapotřebí, aby emise začaly co nejdříve klesat.¹¹⁶

Podle zvláštní zprávy IPCC, pokud „*chceme omezit globální oteplování na 1,5 °C, budeme muset snížit emise CO₂ o cca 45 % do roku 2030 (oproti roku 2010)*“.¹¹⁷ Snaha udržet globální oteplení na úrovni 1,5 °C bude vyžadovat přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku – uhlíkově neutrální ekonomiku – do roku 2050. Aby

¹¹³ FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs* 92: 5 (2016) 1107–1125. The Royal Institute of International Affairs: Oxford, str. 1108, Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions Conference of the Parties Twenty-first session Paris, 30 November to 11 December 2015. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>

¹¹⁴ Zdroj: IPCC, 2018: Summary for Policymakers.

¹¹⁵ Zde se přesné odhady liší, nicméně lze shrnout, že 3 °C jsou optimistickou variantou. Další odhady mluví o 3,2 respektive 3,3 °C. Více k tomuto viz zde: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>.

¹¹⁶ Emissions Gap Report 2018. Executive summary. UNEP [online]. Listopad 2018 [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESEN.pdf?sequence=10.

¹¹⁷ Zdroj: IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

se podařilo omezit globální oteplení na hranici 2 °C, bylo by zapotřebí, aby do roku 2030 emise CO₂ klesly asi o 25 % a dosáhly nuly okolo roku 2070. Rovněž emise ostatních skleníkových plynů musí významně klesat.

Závěr

Nejdůležitějšími prameny mezinárodněprávní úpravy mitigace změny klimatu jsou mezinárodní úmluvy. Právní věda sem řadí tři mezinárodní úmluvy: Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu, Kjótský protokol a Pařížskou dohodu. Pařížská dohoda vznikla v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu („*under the Convention*“). Znamená to, že se např. uplatní základní zásady vyjádřené v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Pařížská dohoda je právně závazná mezinárodní smlouva závazná pro všechny smluvní strany dle mezinárodního práva veřejného. Pařížská dohoda je prováděcí smlouvou k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a její smluvní stranou se tedy může stát jen smluvní strana Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

K Pařížské dohodě mezinárodní společenství směřovalo dlouhou dobu – v podstatě již od neúspěšné konference v Kodani v roce 2009. Pařížská dohoda zásadně změnila dosavadní systém a strukturu mezinárodněprávní ochrany klimatu. Jejím hlavními přínosy je za prvé kvantifikace cíle v oblasti globálního oteplování (jak ve stanovení konkrétního nárůstu teploty, tak ve stanovení dlouhodobého cíle rovnováhy), za druhé tři oblasti činnosti – mitigace, adaptace a zmírnění ztráty a škody. Jako třetí přínos označuji přístup zdola nahoru (bottom-up approach). Čtvrtým přínosem je bezpochyby stanovení povinností pro všechny strany a postupné smazávání rozdílu mezi třemi kategoriemi zemí dle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Pařížská dohoda rovněž položila základy pro zásady. Jednou z nových zásad je princip progresu.

Můžeme polemizovat o tom, zda je Pařížská dohoda úspěchem, či nikoliv. Jisté je, že během vyjednávání si některé státy dávaly velký pozor na to, jaké povinnosti bude Pařížská dohoda obsahovat. Snad z obav plynoucích z neúspěchu Kodaňské konference byly tyto připomínky některých stran zohledněny. Jaké povinnosti tedy z Pařížské dohody pro smluvní strany plynou? Každá smluvní strana má povinnost připravit, sdělit a zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout. Strany mají povinnost sdělit vnitrostátně stanovený příspěvek každých pět let.

Bohužel článek 4 odstavec 3, který klade požadavek, aby následný vnitrostátně stanovený příspěvek každé smluvní strany představoval pokrok vůči stávajícímu vnitrostátně stanovenému příspěvku dané smluvní strany a odrážel její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím na její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky, nestanoví

tyto požadavky jako povinnosti. V tom lze spatřovat určitý nedostatek Pařížské dohody.

Samotná Pařížská dohoda je tedy právně závazná podle mezinárodního práva veřejného, to se však nevztahuje na jednotlivé dobrovolné zamýšlené příspěvky smluvních stran – a to jak v oblasti snižování emisí, tak v oblasti financování. Pařížskou dohodu lze také charakterizovat jako smlouvu procení – závazné povinnosti pro smluvní strany jsou převážně procesního charakteru – povinnosti představit závazky, aktualizovat je apod. Jen v některých ustanoveních nalezneme právní povinnost (sloveso „*shall*“), a to zpravidla u procesních povinností. U věcných ustanovení zpravidla smlouva operuje s pojmem „*should*“, který vyjadřuje spíše doporučení, nebo s pojmy „*will*“, „*recognize*“, které vyjadřují spíše názor.

I kdyby však jednotlivé vnitrostátně stanovené příspěvky smluvních stran závazné byly, dle dostupných studií a analýz ani zdaleka nepostačují k dosažení primárního cíle Pařížské dohody. Je odhadováno, že tyto příspěvky by prozatím vedly k nárůstu globální teploty přibližně o 3 °C. Kromě toho emise skleníkových plynů stále rostou a zatím nejsou náznaky toho, že by měl nastat obrat. Podle zvláštní zprávy IPCC, pokud „*chceme omezit globální oteplení na 1,5 °C, budeme muset snížit emise CO₂ o cca 45 % do roku 2030 (oproti roku 2010)*“. Snaha udržet globální oteplení na úrovni 1,5 °C bude vyžadovat přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku – uhlíkově neutrální ekonomiku – do roku 2050. Aby se podařilo omezit globální oteplení na hranici 2 °C, bylo by zapotřebí, aby do roku 2030 emise CO₂ klesly asi o 25 % a dosáhly nuly okolo roku 2070. Rovněž emise ostatních skleníkových plynů musí významně klesat.

Závěrem bych uzavřela, že v boji se změnou klimatu nebudou postačovat lokální opatření a iniciativy uvědomělých spotřebitelů. Je potřeba vážné celosvětové úsilí na úrovni vlád států, do kterého se zapojí největší znečišťovatelé. Základem je omezení využívání fosilních paliv. Multilateralismus a právo jsou vhodnými nástroji k tomuto boji. Co lze závěrem jasně označit za problém a dosavadní neúspěch, je to, že dosud představené příspěvky smluvních stran nepostačují k dosažení cíle Pařížské dohody. *De lege ferenda* je tedy nutné, aby smluvní strany nejlépe již do roku 2020 aktualizovaly svoje příspěvky.

Seznam použité literatury

BODANSKY, D., BRUNNÉE, J. a RAJAMANI, L. International climate change law. First edition. Oxford: Oxford University Press, 2017. xxxix, 374 stran. ISBN 978-0-19-966429-0.

BODANSKY, D. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. In: Yale Journal of International Law, 18/2, 1993. Dostupné z: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1626&context=yjil>.

BODLE, R. DONAT, L. DUWE, M. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. 28 January 2016, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), Berlin.

BRANIŠ, M., HŮNOVÁ, I. Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší. V Praze: Karolinum, 2009, 351 s. ISBN 978-80-246-1598-1. Dostupné také z: http://toc.nkp.cz/NKC/201002/contents/nkc20091857684_1.pdf.

DAMOHOŘSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V. a ŽÁKOVSKÁ, K. Mezinárodní právo životního prostředí. 2. část, (zvláštní). Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.

EVANS, B. Principles of Kyoto and Emissions Trading Systems: A Primer for Energy Lawyers, 42 Alta. L. Rev. 167 (2004).

FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, International Affairs 92: 5 (2016) 1107–1125. The Royal Institute of International Affairs: Oxford.

FRENCH, D. 1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change. Journal of Environmental Law [online]. 1998, 10(2), 227-240 [cit. 2019-03-18]. ISSN 09528873.

GOLDBERG, D. M. As the World Burns: Negotiating the Framework Convention on Climate Change, 5 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 239 (1993).

HLAVÁČEK, J. Mezinárodní environmentální právo a ochrana životního prostředí. Praha: Oeconomica, 2007, 231 s. ISBN 978-80-245-1296-9.

HULME, M. Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, xxxix, 392. ISBN 978-0-521-72732-7.

KLEIN, N. What's really at stake at the Paris climate conference now marches are banned [online]. In: The Guardian. 20.11. 2015 [cit. 21. 4. 2018]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/20/paris-climate-talks-protesters-hollande-violence?CMP=share_btn_tw.

LEVIN, K., FRANSEN, T. INSIDER: Why Are INDC Studies Reaching Different Temperature Estimates? [online]. In: World Resources Institute, 9. 11. 2015 [cit. 18. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.wri.org/blog/2015/11/insider-why-are-indc-studies-reaching-different-temperature-estimates>.

MASLIN, M. Climate change: a very short introduction. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, 187 s. ISBN 978-0-19-871904-5.

MOLDAN, B. Světové summit o životním prostředí. In: Životní prostředí, 41/4, str. 173-177. 2007. Dostupné z: http://147.213.211.222/sites/default/files/2007_4_173_177_moldan.pdf.

SCHATZ, A. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework, 46 Trends 1 (2015)

SCHIERMEIR, Q. Combined climate pledges of 146 nations fall short of 2°C target UN climate chief says that global-warming limit is unachievable without further action [online]. In: nature.com. 30. 10. 2015 [cit. 20. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.nature.com/news/combined-climate-pledges-of-146-nations-fall-short-of-2-c-target-1.18693>.

SUTLOVIČOVÁ, K. Montrealský MAP: ambice a pochybnosti o Kjótu [online]. In: Ekolist.cz. 9. 1. 2006 [cit. 10. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/montrealsky-map-ambice-a-pochybnosti-o-kjotu>.

TITLEY, D. Why is climate change's 2 degrees Celsius of warming limit so important? In: The Conversation [online]. 23. 9. 2017 [cit. 20. 5. 2018]. Dostupné z: <http://theconversation.com/why-is-climate-changes-2-degrees-celsius-of-warming-limit-so-important-82058>.

VINUALES, J. E. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement, Audiovisual Library of International Law, UN [online] @ 2018. Dostupné z: http://legal.un.org/avl/ls/Vinuales_EL.html#.

VRBOVÁ, Z. Klimatická konference COP 22 nic zlomového nepřinesla [online]. In: Oenergetice.cz. 30. 11. 2016 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <http://oenergetice.cz/zahranicni/klimaticka-konference-cop-22-nic-zlomoveho-neprinesla/>.

WEAVER, A. J. Toward the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol. Science [online]. 2011, 332(6031), 795 [cit. 2019-03-18]. DOI: 10.1126/science.1202087. ISSN 00368075.

WEWERINKE-SINGH, M. DOEBBLER, C. The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, 39 U.N.S.W.L.J. 1486 (2016).

Použité internetové zdroje:

ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT. Conference of the Parties Twenty-first session Paris, 30 November to 11 December 2015. 12. 12. 2015. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>.

Bonn climate talks: key outcomes from the May 2018 UN climate conference [online] In: Carbonbrief.org 11. 5. 2018 [cit. 16. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/leon-climate-talks-key-outcomes-from-the-may-2018-un-climate-conference>

Co přináší Kjótský protokol? [online] In: Ekolist.cz. 15. 2. 2005 [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn | Carbon Brief. Home | Carbon Brief [online]. Copyright © 2015 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>

COP24: EU je lídrem světové klimatické politiky, ke snižování emisí se ale přidává i Čína – EURACTIV.cz. EURACTIV.cz – Evropská unie v českých souvislostech [online]. Copyright © European Union, 2018 [cit. 18.03.2019]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/cop24-eu-je-lidrem-svetove-klimaticke-politiky-ke-snizovani-emisi-se-ale-pridava-i-cina/>

Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for

Enhanced Action. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. 15. 3. 2012. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

Doha amendment to the Kyoto Protocol. Dostupné z: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>

Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping. DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT A: ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY. European Parliament. Listopad 2015. Dostupné zde: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU\(2015\)569964_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU(2015)569964_EN.pdf)

Emissions Gap Report 2018. Executive summary. UNEP [online]. Listopad 2018 [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESEN.pdf?sequence=10

Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn [online]. In: ekolist.cz. 13. 12. 2007 [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

How a ,typo‘ nearly derailed the Paris climate deal | Environment | The Guardian. [online]. Copyright © 2019 Guardian News [cit. 02.04.2019]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2015/dec/16/how-a-typo-nearly-derailed-the-paris-climate-deal>

IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp

Klimatická dohoda z Paříže. [online] In: Euractiv.cz. 30. 11. 2015 akt. 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>.

Klimatická konference COP24 v Katovicích: pravidla jsou připravena, nejasnosti ohledně dalšího snižování emisí zůstávají | Hnutí DUHA. Hnutí DUHA | Friends of the Earth Czech Republic [online]. Copyright © 2016 Hnutí DUHA [cit. 18. 03. 2019]. Dostupné z: <http://www.hnutiduha.cz/aktualne/klimaticka-konference-cop24-v-katovicich-pravidla-jsou-pripravena-nejasnosti-ohledne>

Kodaňská dohoda – jeden krok vpřed, dva nazpět? [online] In: Glopolis.org. 23. 12. 2009. [cit. 19. 4. 2018]. Dostupné z: <https://glopolis.org/1261/kodanska-dohoda-jeden-krok-vpred-dva-nazpet>.

Kodaňská dohoda o klimatu: Evropa neskryvá zklamání [online] In: euractiv.cz, 21. 12. 2009 [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/clanky/klima-a-zivotni-prostredi/kodanska-dohoda-o-klimatu-evropa-neskryva-zklamani-006880/>.

Negotiating text Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Second session, part eight Geneva, 8–13 February 2015 Agenda item 3 Im-

plementation of all the elements of decision 1/CP.17. Dostupný zde: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf>.

Party Grouping [online] @ 2018 [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://unfccc.int/party-groupings>.

Pařížská dohoda o změně klimatu [online]. Evropská rada Rada Evropské unie. @ 2018 [cit. 6. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/climate-change/timeline/>

Presentation on the Paris Agreement from SCELG Director, Dr Francesco Sindico [online]. Strathclyde 26. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=eyIEGlfNDhQ>

Při klimatické konferenci utvořilo 25 států alianci proti uhlí [online]. In: Ekolist. cz. 20. 11. 2017 [cit. 15. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/110015>

Vzniká "klimatická kuchařka". Summit OSN v Bonnu ukázal praktickou cestu, jak bojovat s oteplováním [online]. Česká televize. 20. 11. 2017 [cit. 16. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2308276-vznika-klimaticka-kucharka-summit-osn-v-bonnu-ukazal-cestu-jak-bojovat-s-oteplenim>

U.S. – China Joint Announcement on Climate Change [online]. The White House Office of the Press Secretary. 11. 11. 2014 [cit. 18. 4. 2018]. Dostupné z: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

O autorce:

Mgr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M. je absolventkou doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Klíčová slova: ochrana klimatu, Pařížská dohoda, snižování emisí skleníkových plynů

THE PARIS AGREEMENT: TIME TO IMPLEMENT IS APPROACHING

Abstract:

The Paris Agreement was adopted on 12 December 2015 and became effective on 4 November 2016. The Agreement's central aim is to keep the increase in global average temperature well below 2°C above pre-industrial levels and to limit the increase to 1.5°C. The Agreement starts to apply in 2020. Under the Paris Agreement, each Party must communicate its nationally determined contributions, which will help to achieve the purpose of the Agreement.

The aim of this article is to analyse the historical development of the international protection of the climate and the Paris Agreement. This article describes the negotiations leading to the adoption of the Agreement as well as the following measures, an emphasis is placed on the requirements of the Parties' nationally determined contributions. Finally, the article analyses the ability of the contributions to reach the aims of the Agreement.

The article is based on the thesis with the title Legal regulation of climate protection following the adoption of the Paris Agreement. The thesis was defended in September 2019.

Key words: climate change, the Paris Agreement, reducing greenhouse gas emissions



OCHRANA PŮDY V ČESKÉM A IZRAELSKÉM PRÁVU

Mgr. Sabina Falteisková, Ph.D.

1. Úvod

Specifické vlastnosti půdy se i ve společenských, ale především v pozemkové právních vztazích projevují různými konflikty. Právě s ohledem na nutnost řešení těchto konfliktů a jejich prevenci se vyvinula řada právních nástrojů, které mohou být charakteru složkové právní úpravy nebo průřezové, složené z právních norem, které mají pomoci zajistit předcházení škodám na životním prostředí, zvláště na půdě, nebo mají za úkol vymezit žádoucí nakládání s půdou, které její vlastnosti nebudou negativně ovlivňovat nad dovolenou mez, případně se jedná o právní úpravu, která má působit preventivně a v případě jejího porušení stanoví sankce. K ochraně půdy tak slouží prevenční principy práva životního prostředí, nebo například její účelová kategorizace, územní plánování, případně vyvlastnění či věcná břemena, omezení užívacích práv nebo vázanost oprávnění na správní akty.

Jedná se obecně především o střet ekonomických a ekologických funkcí půdy, přičemž zároveň některé ekonomické funkce půdy – především její zemědělské využití – mohou, ale opět nemusejí, být v souladu s ochranou kvality a úrodnosti půdy jako svrchního substrátu země, což je paradoxním projevem současného způsobu zemědělství.¹

Dělení kategorií půdy je reakcí na její polyfunkční charakter a na střety zájmů s půdou související, představuje roztřídění pozemků do kategorií podle jejich jak hospodářského, tak jiného společenského využití, tedy podle jejich účelu. V literatuře je tak možné setkat se s pojmem účelová kategorizace pozemků, který označuje rozlišení půdy na různé druhy dle jejího společenského významu. Půdu lze třídit dle více možných hledisek, avšak **hledisko účelové** je s ohledem na specifické vlastnosti půdy a její celospolečenský význam hlediskem nejdůležitějším.

Potřeba účelového určení půdy vyplývá z použitelnosti půdy pro různé způsoby využití, z požadavku na zajištění harmonického uspořádání území, v němž by byly zajištěny potřeby půdy pro rozvoj průmyslu, dopravy, osídlení a jiných odvětví lidské činnosti, při omezení zásahů do vlastnických a jiných práv k nemovitostem na nezbytnou míru, a konečně z požadavku na zajištění ochrany půdy, spolu s ochranou ostatních složek životního prostředí, lesů, přírody a krajiny.² Účelová kategorizace je založena na polyfunkčním charakteru půdy. Třídícím faktorem je

¹ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 22.

² DROBNÍK, J. Základy pozemkového práva. 2. vyd. Praha: IFEC, 2007. 175 s. ISBN 978-80-903409-6-1, s. 20.

vedle přírodních vlastností pozemků v daném území veřejný zájem na jejich využití. Odráží se v ní snaha o harmonizaci činností v území a o ochranu půdy a s ní spojených složek životního prostředí. Je projevem ingerence státu do vlastnického práva k pozemku.³

Vzhledem k tomu, že na **účelovou kategorizaci půdy** je v této práci nahlíženo primárně z pohledu právního, je v případě vymezení jednotlivých druhů půdy nutné hovořit v souladu s terminologií jednotlivých předpisů nikoliv o druzích půdy, ale o **druzích pozemků**. Termín druhy půdy je ve svém obecném významu chápán jako způsob kategorizace půd ve smyslu rozdělení pedosféry, půdního obalu Země, na půdní typy, kterými jsou například černozemě, hnědozemě či podzolové půdy, a půdní druhy, mezi které patří kupříkladu kamenité, šterkovité, písčité, hlinité či třeba jílovité půdy a jejich kombinace, jelikož půda je brána zpravidla jako hmotný substrát země, případně jako označení zemského povrchu⁴. Z právního hlediska proto hovoříme o druzích pozemků.

2. Kategorie půdy v České republice

Původní motivace k účelovému třídění pozemků byla již v počátku devatenáctého století ekonomická, a sice daňová politika. Pro výběr daní bylo nezbytné nastavit kategorizaci pozemků včetně jejich evidence a s tím související poplatky, což vedlo k zavedení tzv. stabilního katastru.⁵

V současné době též s ohledem na celospolečenskou ekonomickou situaci je motivace odlišná. Dochází ke střetům zájmů, a to jak zájmů hospodářských mezi sebou navzájem, tak jejich střetu se zájmem na ochranu jednotlivých složek ži-

³ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 43.

⁴ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 15.

⁵ Vydáním císařského patentu Františka I. ze dne 23. prosince 1817 O pozemkové dani byl založen tzv. stabilní katastr. Dle patentu měly být veškeré pozemky hospodářsky obdělávané i neobdělávané bez ohledu na příslušnost pozemku k rustikálu či dominikálu geometricky zaměřeny, zobrazeny, sepsány a popsány, rozčleněny podle kultur a užívání a plodné pozemky utříděny do tříd dle jejich bonity. Předmětem zdanění byl pozemek, pro který byl určen čistý výnos. Stabilní katastr byl dokončen až počátkem padesátých let 19. století a rozeznával pozemky dani podrobené a pozemky od daně osvobozené. K pozemkům dani podrobené náležela půda plodná a tzv. parifikáty, tedy pozemky hospodářsky nevyužívané. Jako kategorie plodné půdy byly rozlišovány zahrady, vinice, role, louky, pastviny, lesy. Do skupiny parifikátů náležely např. zastavěné plochy domů a budov včetně dvorů, stavební místa, plochy lomů, soukromé cesty, kanály, dráhy, školky či lesní remízy. Pozemkem osvobozeným od daně byla neplodná půda a také např. rybníky a jezera bez užitku, řečiště řek a potoků, náměstí, návsi, veřejné cesty, státní dráhy, kostely, kaple, hřbitovy, veřejné vzdělávací ústavy atd. Srov. MAŠEK, F. Pozemkový katastr. Praha: Knihovna Ministerstva financí, 1948, s. 16. NOVOTNÝ, F. Nauka o rakouském katastru a o knihách pozemkových se zvláštním zřetelem na království české. Praha: Wiesner, 1896, s. 38-39.

votního prostředí, zejména půdy.⁶ Ukazuje se tedy jako nezbytné harmonizovat zájmy a činnosti v území. Účelová kategorizace půdy působí jako nástroj regulace a ochrany užívání půdy a nakládání s půdou a je projevem ingerence veřejného práva do ústavně zaručeného absolutního práva vlastnického. Dochází k limitaci možnosti užívání půdy stanovené státem na základě zákona.

Laická veřejnost snadno zaměňuje význam pojmu půda, parcela, pozemek, odborná literatura v anglickém jazyce umožňuje rozlišení těchto významů často pouze z kontextu. Dle díkce katastrálního zákona je **pozemkem** pro účely vymezení pozemku jako pojmu v právním smyslu individualizovaná a jakoukoli hranicí vymezená část zemského povrchu.⁷ Obsah tohoto pojmu je dán příslušnými ustanoveními občanského zákoníku.^{8 9}

Parcelou je dle znění § 2 pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem, přičemž dále je rozlišeno, že stavební parcelou je pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří a pozemkovou parcelou pozemek, který není stavební parcelou. Z uvedené definice vyplývá, že parcela je nejpřesněji a nejspolehlivěji vymezený pozemek, jehož hranice jsou určeny geometrickým zaměřením a údaje o ní jako je parcelní číslo, druh pozemku, vlastnická a jiná práva jsou zapsány a evidovány v operátu katastru nemovitostí.¹⁰ Parcela je v tomto hledisku základní pozemko-

⁶ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 44.

⁷ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 16.

⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „OZ“). Jedná se zejména o vymezení příslušenství a součástí pozemku, dále zákon stanoví pravidla pro omezení vlastnického práva k pozemku a omezení nakládání s pozemkem, a to zejména v souvislosti se sousedskými vztahy a služebnostmi vč. práva stavby.

⁹ Katastrální zákon definuje pozemek pouze ve vertikální rovině prostoru, když ho vymezuje jeho ohrazenou plochu. Pozemek má ale též kvality v rovině vertikální, tedy v prostoru nad a pod pozemkem. V souvislosti s konkrétní právní úpravou je s tímto hlediskem zacházeno. Typickým příkladem pro prostor pod pozemkem je právní postavení jeskyně, která dle díkce § 61 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není součástí pozemku a není předmětem vlastnictví. Specifika představují i ložiska vyhrazených nerostů ve výhradním vlastnictví státu dle § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, a dle § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, také povrchové a podzemní vody, které nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, což neplatí, pokud byly z těchto vod odebrány. Pro příklad specifické úpravy pro prostor nad pozemkem je možné zmínit úpravu vzdušného prostoru České republiky dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který spolu s § 496 NOZ představuje limitu prostoru, který je součástí pozemku. Srov. dále např. podzemní stavby, zejm. podzemní stavby se samostatným účelovým určením, tunely, inženýrské sítě – jak nadzemní, tak podzemní, či naopak současný trend v rozprodávání československého opevnění (tzv. Benešova linie).

¹⁰ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s.

vou jednotkou. Z uvedeného je možné dovodit, že každá parcela je pozemkem, ale naopak ne každý pozemek je parcelou. Pokud pozemek parcelou není, jedná se o pozemek bez vytyčených hranic, který je pro účely katastrální evidence veden ve zjednodušeném režimu, dokud tyto hranice nebudou spolehlivě identifikovány a zaneseny do katastrální mapy. Typicky se v takových případech jedná o shluk parcel, jejichž pojítkem je společné využití a účelové určení.

Stavební zákon, tedy **zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů**, pracuje s pojmem **stavební pozemek**, kterým je pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen „společné povolení“), anebo regulačním plánem. Dále také definuje zastavěný stavební pozemek jako pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.¹¹

Vyvstává tak otázka, proč jsou základní pojmy jednotlivými právními předpisy pojímány odlišně. Snadno zaměnitelné mohou být např. termíny „stavební pozemek“ a „stavební parcela“. Základní rozdíl je v tom, že katastr eviduje změny již realizované v terénu, čili stavební parcela je např. zastavěná budovou, zatímco stavební pozemek může, ale nemusí být zastavěn, resp. je pouze určen k umístění stavby.¹²

Shora uvedené pojmy je pro svou možnou snadnou záměnu nutné vždy chápat a vykládat ve světle toho zákona, který je zrovna aplikován, jen tak je možné předcházet omylům a nepřesnostem. Na druhou stranu by nebylo účelné tuto terminologii sjednotit, jelikož zde se nejedná o známou terminologickou diskrepanci, ke které snadno dochází například při novelizaci zákonů, která nezahrnuje sjednocení terminologie s odpovídajícími pojmy či instituty souvisejících právních předpisů. V tomto případě se však jedná o specifické pojmy související s konkrétními dobře určitelnými definičními podmínkami a terminologické sjednocení by tak nebylo účelné, a hlavně zřejmě ani dost dobře možné.

ISBN 978-80-87488-19-5, s. 19.

¹¹ Ustanovení § 1 písm. b) a c) zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹² Jinou mnohem obsáhlejší definici stavebního pozemku nabízí např. zákon o oceňování majetku, který za stavební pozemky označuje i nezastavěné pozemky evidované v katastru nemovitostí v jednotlivých druzích pozemků, které byly vydaným územním rozhodnutím určeny k zastavění, dále pozemky evidované v katastru nemovitostí v druhu pozemku zastavěné plochy a nádvoří, v druhu pozemku ostatní plochy – staveniště (katastrální vyhláška termín „staveniště“ nezná) nebo ostatní plochy, které jsou již zastavěny, a v druhu pozemku zahrady a ostatní plochy, které tvoří jednotný funkční celek se stavbou a pozemkem evidovaným v katastru nemovitostí v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří za účelem jejich společného využití a jsou ve vlastnictví stejného subjektu, a konečně plochy pozemků skutečně zastavěné stavbami bez ohledu na evidovaný stav v katastru nemovitostí.

2.2 Druhy pozemků

Celosvětový datový portál IndexMundi, který shromažďuje data z různých zdrojů a pravidelně aktualizuje statistické údaje z celého světa, o České republice uvádí, že více jak polovina, dokonce 54,8 % z celkové rozlohy České republiky, tvoří **zemědělská půda**, z čehož 41 % je *orná půda*, jedno procento patří *půdě s trvalou kulturou plodin*, *třetí kategorií jsou trvalé pastviny a louky*, které celkem zabírají plochu odpovídající 12,8 % celkové rozlohy. **Lesy** rostou v současné době na 34,4 % území, přičemž jako lesní je klasifikována půda o rozloze více než 0,5 ha se stromy s minimální výškou pět metrů a zápoje korun 10 %, včetně ochranných lesních pásem, lesů určených jako ochrana proti větru a aleje široké alespoň 20 metrů o rozloze minimálně 0,5 hektaru. Do poslední kategorie **ostatní plocha** jsou řazena zastavěná území, silnice a další dopravní prvky, neúrodná půda a pustiny. Tato kategorie dosahuje celkové rozlohy 10,8 % vzhledem k celku.¹³

Katastrální zákon spolu s prováděcí vyhláškou tak je výchozím právním předpisem účelové kategorizace půdy a je základem pro obsahovou deskripci kategorií uvedených níže, která čítá celkem deset druhů pozemků a třicet způsobů jejich využití. Jde o Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „katastrální zákon“) spolu s prováděcí vyhláškou č. 357/2013 Sb.

Základní dělení rozlišuje pozemky zemědělské a nezemědělské. Do první kategorie je řazena orná půda, chmelnice, vinice, zahrada, ovocný sad a trvalý travní porost. Ve druhé kategorii se nachází lesní pozemek, vodní plocha, zastavěná plocha a nádvoří a ostatní plocha.¹⁴

Kategorizace pozemků dle katastrálního zákona a vyhlášky vychází ze zkušeností z nakládání s půdou, reflektuje v co nejvyšší míře skutečné uspořádání krajiny, ale zároveň pracuje s požadavky politickými, ekonomickými, společenskými a v neposlední řadě také reaguje na možnosti nabízené Evropskou unií. Ačkoliv půda je ze své podstaty v zásadě záležitostí lokální, tedy národního významu s přesahem do významu mezinárodního na hranicích států, i tak je nakládání s půdou včetně její kategorizace přímo i nepřímo ovlivňováno Evropskou unií prostřednictvím dotačních programů. Obdobně do nakládání s půdou zasahují také národní dotační programy.

Česká právní úprava účelové kategorizace půdy je provedena poměrně detailně a vymezení uvedených deseti kategorií je dostatečné, když tyto jsou rozví-

¹³ Statistické údaje jsou převzaty z IndexMundi, Aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019]. Údaje jsou záměrně převzaty z tohoto celosvětového zdroje, jelikož tak je možné lépe vedle sebe stavět uvedené údaje.

¹⁴ Pro výčet informací k těmto druhům pozemkům viz katastrální zákon a jeho prováděcí vyhláška.

jeny třiceti možnostmi způsobu využití pozemků. V případě potřeby podrobnější specifikace druhů pozemků se nabízí účinné řešení v jejich specifikaci obsažené ve speciálním zákoně souvisejícím či přijatém pro takové specifické účely, které podrobnější rozlišení druhů pozemků odůvodňují. Pro účinné vykonávání profesionální státní správy pozemků je uplatňovaná kategorizace smysluplná a dostatečně výstižná. Přílišné drobení stejně jako zobecňování kategorií pozemků by mohlo vést ke komplikovanějšímu výkonu státní správy a potlačení specifických vlastností dané pozemkové kategorie. V příloze současné katastrální vyhlášky ale chybí dobývací prostor, který byl původně uveden v příloze pod číslem způsobu využití 24. Novela vyhláškou č. 87/2017 Sb. tento způsob využití pozemku odstranila.

Zařazení půdy do určité kategorie dle jejího účelu nemusí být definitivní a neměnné, ke změně je však až na několik výjimek vyžadováno vydání správního aktu a není tak možno učinit např. pouze na základě vůle vlastníka pozemku. Změna druhu pozemku je často potřebná také z důvodu ochrany půdy a je jedním z jejích nástrojů. Česká právní úprava změny účelové kategorizace pozemků je roztržena do mnoha dílčích předpisů s dominantním postavením stavebního zákona. Níže je uveden stručný přehled současné legislativy s účelovým určením pozemků a jeho změnami související.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“), je nejdůležitějším právním předpisem ve vztahu ke změnám účelové kategorizace půdy. Z obecného hlediska se jedná o mechanismus, který na jedné straně prostřednictvím koncepční fáze územního plánování limituje způsob využití pozemku do budoucna, na druhé straně k realizaci případné změny účelové kategorizace pozemků může dojít pouze na základě správního aktu, jak již bylo uvedeno výše, a to naopak v realizační fázi územního plánování.¹⁵

Změna účelového určení pozemku může nastat z mnoha důvodů. Jedná se o změnu druhu pozemku, která nastává na základě správního aktu a takový správní akt je nejčastěji vydáván dle stavebního zákona. Často se tak děje na základě ekonomické motivace vlastníka pozemku, ale i z mnoha dalších důvodů a společenských vztahů, a právě stavební zákon k těmto změnám poskytuje důležité nástroje. Případně je změna druhu pozemku řešena též prostřednictvím jiných zákonů a nástrojů dle takových právních předpisů.

Využití území a zásady jeho uspořádání je řešeno **územním plánováním**, a právě v jeho realizační fázi jsou vydávány správní akty umožňující změnu účelového určení pozemku. Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro

¹⁵ Dále jsou uvedeny základní nástroje používané pro účely změny účelového určení pozemku, tedy změny využití půdy. Nezabývá se podrobně mechanismem změn, ale seznamuje obecně s možnostmi k jejich dosažení.

výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.¹⁶

Nástroje realizační fáze územního plánování představují územní rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o změně využití území, tato rozhodnutí mohou být za určitých podmínek nahrazena regulačními plány nebo též veřejnoprávní smlouvou, posledním nástrojem je pak územní souhlas, který je při splnění podmínek uvedených v zákoně vydán místo územního rozhodnutí.

Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr, vymezí pozemky pro jeho realizaci, případně stanoví podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.¹⁷ Územním rozhodnutím o umístění stavby nebo o změně využití území se schvaluje jím navržený záměr (např. změna využití území, umístění stavby apod.) a stanoví podmínky pro ochranu a využití území. V případech změny druhu pozemku je obvykle podmíněno souhlasem ve formě závazného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (při změně zemědělské půdy na jiný druh, případně při změně kultury zemědělské půdy) nebo orgánem ochrany lesa (při přeměně pozemku určeného k plnění funkce lesa na jiný druh pozemku, tedy při jeho vynětí z pozemku pro plnění funkce lesa).¹⁸ Vymezení stavebního pozemku a podmínek pro umístění stavby na takový pozemek je pak logicky v souladu s dikcí zákona dáno územním rozhodnutím o umístění stavby.

Podmínky pro vydání **územního souhlasu** jsou stanoveny v § 96 stavebního zákona. Stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě podání žádosti o vydání územního souhlasu je nutné doložit podklady jako při žádosti o vydání územního rozhodnutí co se týče souhlasu vlastníků sousedních pozemků či stanovisek příslušných dotčených orgánů státní správy.

¹⁶ Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 47.

Stavební zákon umožňuje nahrazení rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území a stavební povolení prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, kterou dle § 78a odst. 1) stavebního zákona může uzavřít stavební úřad se žadatelem, a to veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

Co se týká ochrany půdy, tato může být zajišťována též nástroji realizační fáze územního plánování, které však nevedou ke změně účelového určení. Mezi tyto dále patří územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území, územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území či o dělení nebo scelování pozemků a konečně územní rozhodnutí o ochranném pásmu.¹⁹

V rámci dalšího možného vymezení realizačních správních aktů v souvislosti s územním plánováním je třeba zmínit situace, kdy není nutně vydání správního aktu dle stavebního zákona vyžadováno. Zákon taxativně vymezuje situace, pro které za splnění daných podmínek vydání správního rozhodnutí není vyžadováno. Může se jednat jak o rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas, tak rozhodnutí o změně využití území, resp. územní souhlas.²⁰ Neznamená to však, že v těchto případech není zapotřebí žádný správní akt. Typicky budou jednotlivé situace podléhat právní úpravě obsažené ve speciálních zákonech. V některých případech je podmínka regulace jiným právním předpisem obsažená přímo v dikci stavebního zákona. Je tak stanoveno např. v ustanovení § 79 odst. 2 písm. m) stavebního zákona, dle kterého rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů. Pokud jde o změnu druhu pozemku patřícího do zemědělského půdního fondu či určeného k plnění funkce lesa, požívají tyto druhy zvláštní ochrany ve „svých“ specifických zákonech. Tak je tomu kupříkladu dle zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, který v § 13 omezuje užívání lesa k jiným účelům než těm, které stanoví tento zákon. Na návrh vlastníka nebo s jeho souhlasem je pak v souladu s § 3 odst. 4 tohoto zákona zakotvena možnost změny účelového určení pozemku na základě rozhodnutí o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkce lesa a § 15 a násl. se dále zabývá odnětím pozemků k plnění funkce lesa a omezením. Stejně tak zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědě-

¹⁹ Ustanovení § 76 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Srov. § 79 odst. 2 a § 80 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

ského půdního fondu, se hned v úvodním § 2 zabývá možností **změny využití zemědělské půdy**, která je dle odstavce 3 tohoto ustanovení možná na základě rozhodnutí o uložení změny kultury podle tohoto zákona a v § 9 a násl. v části páté zákona je upravena problematika odnímání půdy ze ZPF. K těmto nástrojům umožňujícím změnu druhu půdy jinak než prostřednictvím stavebního zákona patří konečně též rozhodnutí o pozemkových úpravách podle § 11 a § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

Výše byl již zmíněn zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o ochraně ZPF“). Tento právní předpis se zabývá podmínkami a možnostmi odnímání půdy náležející do zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům a vůbec změnami kultur zemědělské a nezemědělské půdy vč. odvodů za odejmutí půdy ze ZPF. Navzdory tomu, nakolik je tento zákon podstatný, je překvapivě krátký – čítá pouze 26 paragrafů a přílohy.

Také činnosti, které by mohly vést ke změně kultury pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech včetně zásahů do významných krajinných prvků podléhají právní regulaci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OPK“) s tím, že takové činnosti musí být prováděny v součinnosti s orgánem ochrany přírody.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „lesní zákon“) nastavuje podmínky pro **změnu lesního pozemku** na pozemek jiné kategorie a naopak. Taková změna pak podléhá rozhodnutí orgánu státní správy lesů dle tohoto zákona.

V roce 2001 s účinností většiny ustanovení od začátku roku následujícího byl přijat zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále také jen „vodní zákon“). Vodní zákon určuje podmínky pro využívání povrchových a podzemních vod a jejich ochranu. V této souvislosti ukládá povinnosti právnickým a fyzickým osobám, stanoví podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů, zabývá se ochranou před povodněmi, ale také před nepříznivými dopady sucha a v neposlední řadě upravuje problematiku vodních děl a některé pravomoci vodoprávního úřadu.²¹

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „horní zákon“) řeší stanovení, změny a zrušení dobývacího prostoru. Účelem tohoto zákona je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu,

²¹ Vodoprávní úřad je upraven celkem ve třech právních předpisech, a to v zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon, č. 274/2001 Sb., zákon o vodovodech a kanalizacích, a v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech.²²

Poslední kategorii tvoří společně tři navzájem si relativně blízké zákony.

Řízení o pozemkových úpravách a **působnost Státního pozemkového úřadu** je upravena v zákoně č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), s cílem dosáhnout pomocí pozemkových úprav vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy.²³

3. Ochrana půdy v České republice

Podobně jako u dalších složek životního prostředí, také u půdy rozlišujeme její základní funkce, a to zejména funkci ekologickou a ekonomickou. Z hlediska ekologického umožňuje půda zadržování vody v přírodě, tzv. retenci vody, což je její funkce hydrologická, dále vytváří stanoviště pro rostliny, živočichy a celé ekosystémy a váže na sebe další složky životního prostředí. Z hlediska ekonomického je půda výrobním prostředkem pro lesnictví a zemědělství, funguje jako zdroj surovin a poskytuje svou plochu, resp. své území jako zázemí a stanoviště pro lidské činnosti.

Jak bylo již uvedeno v předchozích kapitolách, půda má jedinečné vlastnosti, pro které je nenahraditelná a zároveň ji nelze vyrobit, a o to více je potřeba půdu chránit jak v kvalitativní, tak v kvantitativní rovině a účinně se tak bránit její degradaci. Taková ochrana probíhá ve více rovinách, které jsou navzájem provázané a snaží se čelit zdrojům snižování kvality půdy. Mezi takové zdroje, které kvalitu půdy ohrožují, patří půdní eroze, desertifikace, znečišťování a kontaminace půd, oslabování biodiverzity, ale k ohrožování a snižování kvalit půdy dochází také v důsledku záboru pozemků pro jiné činnosti nebo v důsledku použití nevhodných technik hospodaření či pedokompakcí, tedy zhutněním půd.

V dnešní době nezvyklých značných klimatických výkyvů je velmi složným problémem proces přeměny půd původně úrodných v neúrodné pouště, tedy tzv. proces **desertifikace**. Pojem desertifikace obecně zahrnuje všechny formy ničení přírodních zdrojů (půdy, vody, vegetace), které způsobuje člověk svou činností. Vznik či rozšiřování pouští je přímým důsledkem přetěžování citlivých stepních ekosystémů. Ty podléhají – z důvodu rostoucí populace, migrace a obec-

²² Ustanovení § 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Dále sem pro účely oceňování pozemků patří zákon č. 151/1997Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“) a pro daňové účely jsou údaje o druhu pozemku používány také v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

ně zvýšené lidské spotřeby – extrémním nárokům na produkci zemědělských plodin, sběru palivového dřeva či ekonomickým nebo politickým tlakům a obecně kácení či vypalování lesů. Proces desertifikace nabývá kritických rozměrů především právě v oblastech bezprostředně souvisejících s velkými pouštěmi. Vzrůstá tak rozloha vyprahlého území, která dnes zasahuje například téměř polovinu Afriky a přímo postihuje přes miliardu lidí. Různým stupněm půdní degradace je dnes znehodnoceno celkem 65 % z celkové rozlohy zemědělské půdy na zemi (1,5 miliardy ha).²⁴ Při špatném zacházení s půdou a stále častějšími výskyty suchých období bude dle odborníků i půda v ČR čelit nejprve problémům s degradací a následně i desertifikací. Půda v České republice je ohrožená převážně vodní a větrnou erozí, zhutňováním půdy, kontaminací vlivem starých zátěží a vlivem nadměrného užití průmyslových hnojiv a zábořem půdy pro stavby. Nejvíce ohrožené jsou pak půdy v Polábí a na jižní Moravě, kde působí více vlivů: vyšší teploty a intenzivnější výpar, hnojení minerálními hnojivy a nedostatek organické hmoty, méně časté srážky a nevhodné využívání závlah. Společným působením těchto vlivů může docházet k zasolování půdy a následně k jejímu znehodnocení.²⁵ V této části problematiky bude jistě zajímavé srovnání se stavem půdy v Izraeli, pro který je tento zdroj ohrožení aktuální hrozbou, se kterou např. Negevská poušť aktivně bojuje. Desertifikace představuje z globálního pohledu největší zdroj degradace půdy, také proto je předmětem právní úpravy též v mezinárodním měřítku.

Eroze půdy je způsobena dvěma různými původci. Jednak se tak děje v důsledku působení přírodních sil, kdy především voda a vítr představují hybné činitele přírodního procesu rozrušování půdy spojené s odnosem půdních částic, a dále je to způsobeno lidskou činností spočívající zejména v odlesňování půdní plochy, která pak trpí vodní i větrnou erozí. Takto narušená úrodná půda je pak snadno odnesena a smyta ze svého stanoviště. A přitom dva až tři centimetry takové půdy potřebují ke svému vzniku stovky až tisíce let.²⁶ Dle grafu potenciální ohroženosti zemědělské půdy vodní erozí vyjádřené dlouhodobým průměrným smyvem půdy představovala půda bez ohrožení v roce 2017 v České republice pouhých 30,88 % z celkové rozlohy.²⁷

²⁴ Dokument Ministerstva životního prostředí k Úmluvě OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zejména v Africe. MŽP, 2006.

²⁵ UNGEROVÁ, Zuzana. Co brání boji s desertifikací? Ekologické centrum Kralupy nad Vltavou, září 2019. Dostupné z <https://www.eckralupy.cz/clanky.php?page=desertifikace> [cit. 28. 05. 2019].

²⁶ Rychlost tvorby půdy závisí především na podnebí a na složení matečné horniny, ze které půda vzniká. V našich klimatických podmínkách by se měl jeden centimetr půdy vytvořit v průměru za sto let. Proces tvorby celého půdního profilu pak trvá přibližně tisíc let. Více viz např. Vítejte na zemi..., multimediální ročenka životního prostředí. CENIA, 2013. Dostupné z http://www.vitejte-nazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28. 05. 2019].

²⁷ Potenciální ohroženost zemědělské půdy vodní erozí vyjádřená dlouhodobým průměrným smy-

Zemědělství používající chemická hnojiva či chemické přípravky na ochranu rostlin, chemické látky z průmyslových aktivit, imise ze znečištěného ovzduší či nesprávné ukládání odpadů, havárie spojené s úniky jedovatých látek a zasolování, to jsou zdroje ohrožování půdy souhrnně řazené do kategorie **kontaminace** půd, tedy znečišťování škodlivými látkami. Takto znečištěné oblasti či území jsou vedeny v systému evidence kontaminovaných míst. Systém evidence je veden Ministerstvem životního prostředí a umožňuje dle pokynů Evropské agentury pro životní prostředí systematickou evidenci informací o kontaminovaných a potenciálně kontaminovaných místech i ekologických újmách. Kontaminace je obecně dělena z hlediska působení na lokální kontaminaci způsobenou především průmyslovými aktivitami, jako je zpracování nerostů, ukládání odpadů, havárie s úniky toxických látek nebo např. aplikace hnojiv na zemědělské půdy, a difúzní kontaminaci způsobenou atmosférickou depozicí látek emitovaných dopravou a průmyslem a podléhajících dálkovému přenosu a plošnými zemědělskými a průmyslovými praktikami, kam patří aplikace odpadních kalů, hnojiv a pesticidů. Tato popsaná depozice polutantů zapříčiňuje přítomnost rizikových prvků v půdě a persistentních organických polutantů, tedy organických látek vykazujících toxické vlastnosti, které v prostředí zůstávají po dlouhou dobu beze změny, jsou schopny se takzvané bioakumulovat čili hromadit v těle živých organismů a mají potenciál cestovat od původního zdroje do stovky kilometrů vzdálených oblastí.²⁸

Zábor pozemků pro jiné činnosti spadá spolu se změnou druhu a způsobu využití pozemků pod pojem plošné ochrany půdy. Zábor půd se děje většinou zejména pro stavební účely, ať už ke stavbě obydlí, silnic a dálnic, rekreaci či k jiným účelům, a jedná se převážně o nevratný proces, který zcela znemožňuje nebo alespoň podstatným způsobem omezuje plnění funkcí půdy. Na příklad v okrajových částech Prahy je nákupními centry zabráno více než 100 hektarů zemědělské půdy, přičemž většinu tvoří právě ty nejúrodnější půdy.²⁹ Ve srovnání s okolními zeměmi navíc podíl zemědělských půd na celkové rozloze státu klesá nejrychleji, zejména se dlouhodobě jedná o ornou půdu zabíranou nejvíce na periferiích měst pro výstavbu průmyslových zón a skladových hal, denně se jedná o zabrané množství odpovídající rozloze téměř 25 hektarů orné půdy.

vem půdy. VÚMOP, v.v.i., 2017. Dostupné z http://issar.cenia.cz/issar/core/images/generate_image.php?idimage=464 [cit. 28. 05. 2019].

²⁸ Sáňka, M., Materna, J. Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR. In: edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393, s. 48.

²⁹ Spilková, J., Šefrna, L. Uncoordinated new retail development and its impact on land use and soils: A pilot study on the urban fringe of Prague, Czech Republic, 2010. Landscape and Urban Planning 94, 2010, s. 141-148.

Úrodná půda je však nejen zabírána pro jiné účely, ale také ztrácí své fyzikální a chemické vlastnosti nezbytné z hlediska úrodnosti a dochází ke ztrátě biodiverzity, tedy druhové rozmanitosti v důsledku poklesu obsahu organické hmoty. Takto oslabené půdy pak snáze trpí kontaminací a acidifikací zejména kyselými dešti. K poklesu biodiverzity ale vede také používání nevhodných zemědělských postupů a technik hospodaření včetně používání chemikálií na ochranu rostlin. Na úbytku biodiverzity je zajímavá kruhová vazba, tedy že zhoršování kvality půdy je zde jak příčinou, tak následkem poklesu biodiverzity, bohužel s sebou nese také riziko nenahraditelné ztráty genetické informace.

Zhutnění půdy čili pedokompakce (nebo též utužení půdy) znamená fyzikální poškození půdy například těžkou mechanizací nebo též nadměrnou pastvou, intenzivním zavlažováním a také dalšími nesprávnými zemědělskými postupy, čímž dochází ke stlačení půdy a vytvoření povrchových krust. Tímto je negativně ovlivňována výnosnost půdy, resp. její produkční funkce, zvyšuje se také riziko záplav, povodní a eroze a ohroženy jsou také další půdní funkce, když zhutněním dochází ke snížení pórovitosti, schopnosti infiltrace či k omezení celkové biologické aktivity půdy. V České republice je zhutněním ohroženo 40 % zemědělské půdy.³⁰ Omezení degradace půdy zhutněním je právně regulováno pouze okrajově a bez možnosti uplatnění sankčních opatření, a to v obecném ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, dle kterého musí být s půdou hospodářeno tak, aby nedocházelo k poškozování okolních pozemků a příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností půdy. Nejdůležitějším principem v zájmu minimalizace pedokompresy je tak zejména prevence.

Salinizace je problematika, která dosud v českém právním prostředí nedostala právní rámec a není tak legislativně řešena. Jediným současným řešením tohoto problému je přizpůsobení hospodaření na postiženém pozemku daným podmínkám. Salinizace je obecně proces akumulace solí sodíku, hořčíku a vápníku v půdě v takovém rozsahu, že je významně snížena úrodnost půd. Proces salinizace je často spojen se závlahami, kdy jsou závlahovými vodami dodávány do půdy rozpustné soli a zároveň jsou půdy v prostředí vysoké evapotranspirace. Přirozeně se vyskytuje v oblastech s vyšší hladinou podzemní vody a s výsušným vodním režimem. Zasolení se hodnotí podle elektrické vodivosti (EC) vodního výluhu půdy.³¹

³⁰ Zhutnění půdy. In: Vítejte na zemi..., multimediální ročenka životního prostředí. CENIA, 2013. Dostupné z http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28. 05. 2019].

³¹ Sáníka, M., Materna, J. Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR. In edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393, s. 52.

Ze shora uvedeného vyplývá, že desertifikace je největší globální zdroj ohrožení půdy a v současnosti největší hrozbou pro Českou republiku a je na něj také v tom smyslu nahlíženo. Zdroje ohrožení jsou ale navzájem více či méně provázané mezi sebou, často se jednotlivé druhy ohrožení kombinují a probíhají současně, avšak nikoliv všechny zdroje znečištění jsou dnes právně regulovány, natož na nadnárodní úrovni. Je však současným trendem a také stále větší potřebou k regulaci přesahující pouze národní měřítko přistoupit, jak se také děje např. směrnicemi evropské unie. V dalším textu budou proto přehledně uvedeny a rozebrány právní nástroje sloužící k zajišťování ochrany půdy, jak vyplývají z jednotlivých právních předpisů.

3.1 Právní úprava

Stav půdy je možné zlepšovat uváženou činností v přírodě, a to například v podobě regulací, tedy je možné kupříkladu regulovat zábory půdy, přistoupit k šetrnějšímu obhospodařování půdy zejména regulací chemických hnojiv a jiných znečišťujících chemikálií, hospodařením na principu ekologického zemědělství včetně pěstování vhodných plodin na vhodných místech a ve vhodnou dobu,³² nebo aktivním řešením staré ekologické zátěže, ať už se jedná o nevhodně provedené skládky odpadu či třeba následky havárií a podobné situace, kdy je potřeba zajistit sanaci a rekultivaci území.³³

České právní předpisy se zaměřují v zásadě na dvě oblasti ochrany půdy, kde cílem a předmětem ochrany je jak kvantitativní stránka, tedy množství půdy, tak stránka kvalitativní, kde je středem zájmu ochrana kvality zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa s cílem omezit ohrožování a poškozování ekologických funkcí půdy.

Je však na místě upozornit i na speciální ochranu pozemků spojených s vodními toky. V našich právních podmínkách chráníme z hlediska vod jejich kvalitu a kvantitu, ale zároveň je poskytována také ochrana před nežádoucími ničivými působeními vod jakožto jednoho z přírodních živlů. Vody však nejsou v přírodním prostředí oddělené od ostatních složek, a proto je zde zvláštní právní vztah

³² Často jsme svědky situace, že je na určitém místě, typicky ve svažitém terénu, pěstována nevhodná plodina, kvůli které je mj. odplavována zemina a je citelně oslabena retenční schopnost krajiny, to vše kvůli vidině většího zisku z dané plodiny, na místo kultivace vhodných, i když méně výnosných či méně dotovaných plodin.

³³ Viz například rozsáhlé armádní sanační práce ve Vojenském újezdu Brdy. Zde se po zrušení vojenské výcvikové plochy a zpřístupnění oblasti veřejnosti jedná zejména o sanační práce na území spočívající ve vyhledávání a odstraňování vojenského materiálu a nevybuchlé munice. Více viz STEJSKAL, Vojtěch. Právní souvislosti vzniku Chráněné krajinné oblasti Brdy. In: České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 1, s. 63-68. ISSN 1213-5542.

k pozemkům, které s vodou a vodními plochami souvisejí. Zvláštní režim právních vztahů k pozemkům spojeným s vodami se vždy opírá o veřejný zájem a specifčnost takového vztahu. Předmětem speciální úpravy pozemků spojených s vodami jsou pozemky pokryté vodami, pozemky s uvedenými pozemky sousedící, pozemky ohrožované škodlivými účinky vody, pozemky na místech, na kterých to vyžaduje potřeba plošné ochrany vod.³⁴ Z tohoto vymezení vyplývá, že mezi tyto pozemky patří i pozemky zemědělské a lesní, které jsou blíže rozebrány v dalším textu, ale i další pozemky.³⁵

A. Mezinárodní a evropská právní úprava

Česká republika, přesněji řečeno tehdejší Československo, se stalo jedním z padesáti zakládajících států Organizace spojených národů (dále také jen „OSN“). Na mezinárodním poli takto vymezeném hovoříme zejména o třech páteřních smlouvách, známých také jako Úmluvy z Ria, které všechny vznikly z podnětu Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru roku 1992. Jedná se o Úmluvu o biologické rozmanitosti, Úmluvu OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe, a o Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu. Předmětem těchto smluv jsou celosvětově rozšířené environmentální problémy, které jsou na sebe navázány a navzájem se ovlivňují.

³⁴ FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 220.

³⁵ Franková vymezuje pozemkové vztahy spojené s vodními toky, kde v případě právní úpravy týkající se pozemků koryt vodních toků upozorňuje na diskrepanci mezi právní úpravou obsaženou ve vodním zákoně, konkrétně v § 45 vodního zákona, a právní úpravu soukromoprávní obsaženou v § 1066 an. občanského zákoníku. Dále uvádí pozemkové vztahy spojené s vodními díly a upozorňuje na ochranu těchto staveb a obecný zákaz poškozování. A konečně se jedná o plošnou ochranu vod. Do této poslední kategorie náleží pozemky, které s vodními toky nesouvisí bezprostředně, ale plní významné funkce pro vodní poměry a potřebnou kvalitu a kvantitu vody, a proto jsou zařazeny do plošné ochrany vod. Základní obecnou povinností vlastníků takových pozemků je dle § 27 vodního zákona povinnost pečovat o své pozemky tak, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů, kam patří eroze nebo odtokové poměry, a naopak aby docházelo ke zlepšování retenční schopnosti krajiny. S těmito povinnostmi pak souvisejí další podle typu plošné ochrany dané oblasti. V horských a podhorských oblastech přirozené akumulace vod je z důvod ochrany a zachování vodní poměrů těchto oblastí zakázáno vykonávat některé činnosti, mezi které patří kromě jiného také zákaz zmenšování celkové plochy lesních pozemků, odvodňování zemědělských a lesních pozemků, těžba rašeliny, povrchová těžba atd. Omezuje se také užívání pozemků v oblastech ochranných pásem vodních zdrojů, které jsou rozděleny do dvou stupňů ochrany, a vládním nařízením jsou vyhlášovány zranitelné oblasti, které představují území s výskytem pitné nebo povrchové vody ohrožené nežádoucí koncentrací dusičnanů, což vede k omezení volnosti hospodaření a zejména k regulaci používání hnojiv na zemědělských pozemcích. Blíže in: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 219 an.

První ze jmenovaných, Úmluva o biologické rozmanitosti, byla poprvé předložena k podpisu na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji dne 5. června 1992 právě v brazilském Rio de Janeiro. V platnost vstoupila již 29. prosince 1993. Česká republika ji ratifikovala 3. prosince 1993 a byla vyhlášena ve sbírce zákonů pod číslem 134/1999 Sb. Jedná se o nejvýznamnější mezinárodní mnohostrannou úmluvu na poli životního prostředí. Úmluva bývá označována také jako klíčový dokument udržitelného rozvoje, když mezi své základní cíle řadí ochranu biologické rozmanitosti a udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé rozdělování přínosů z genetických zdrojů.³⁶ Úmluva je založena na principu uvedeném v článku 3, dle kterého mají státy, v souladu s Chartou OSN a principy mezinárodního práva, suverénní právo využívat své vlastní zdroje v souladu s vlastní politikou ochrany životního prostředí; mají odpovědnost za zajištění toho, aby aktivity v rámci jejich působnosti nebo dohledu nezpůsobily škody životnímu prostředí jiných států nebo území za hranicemi národní působnosti a mj. zavádí ochranu složek biologické rozmanitosti jak *in situ*, tak *ex situ*. K naplňování cílů této úmluvy slouží jak tematické, tak průřezové programy činností.

O něco mladším dokumentem je Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe. Na základě této mezinárodní dohody má dojít k boji proti desertifikaci a zmírnění důsledků sucha prostřednictvím národních akčních programů, které zahrnují dlouhodobé strategie podporované mezinárodní spoluprací a partnerskými dohodami. Úmluva, která je jedinou úmluvou vyplývající z přímého doporučení Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, vznikla z podnětu konference OSN o životním prostředí v Rio de Janeiro v roce 1992 a byla přijata v Paříži dne 18. června 1994. V platnost vstoupila 26. prosince 1996. Skládá se ze samotného textu úmluvy a celkem pěti regionálních prováděcích příloh reflektujících problematiku daných regionů a je prvním a jediným mezinárodněprávním závazným rámcem nastaveným tak, aby řešil problémy desertifikace. Úmluva je založena na principu participace, partnerství a decentralizace, jakožto páteři dobré správy a udržitelného rozvoje, přičemž počítá se zaváděním účinných opatření na národní, regionální i mezinárodní, resp. celosvětové úrovni. K dnešnímu dni k Úmluvě přistoupilo již 197 států z celého světa. Za účelem propagace této úmluvy byl rok 2006 vyhlášen Mezinárodním rokem boje proti suchu a rozšiřování pouští, s ohledem na závažnost problému spočívajícím v degradaci půdy vyhlásila Organizace spojených národů 17. červen jako Mezinárodní den boje proti desertifikaci a současnou dekádu 2010–2020 Dekádou pouští a boje proti desertifikaci.³⁷ Konference

³⁶ Úmluva o biologické rozmanitosti. Ministerstvo životního prostředí, 2006. Dostupné z [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/\\$file/CBD.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/$file/CBD.pdf) [cit. 29. 05. 2019].

³⁷ Rezoluce Valného shromáždění OSN A/64/201.

smluvních stran úmluvy pak pravidelně přijímá desetileté strategické plány, které mají pomoci k efektivnějšímu uplatňování úmluvy a zároveň reagovat na aktuální problémy. Vzhledem k tomu, že se Česká republika neřadí mezi země desertifikací postižené³⁸, patří k tzv. nastupujícím dárcovským zemím, které mají za úkol podporovat postižené smluvní strany v implementaci této úmluvy. Bohužel je reálný přínos této úmluvy i přes veškerá propagační a implementační opatření stále malý. Česká republika úmluvu ratifikovala 25. ledna 2000 a není zařazena do žádné z regionálních prováděcích příloh.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu je třetí ze smluv z Ria z roku 1992, v platnost vstoupila dne 21. 3. 1994, Česká republika smlouvu podepsala dne 13. 6. 1993 a ratifikovala ji dne 7. 10. 1993.

Úmluva poskytuje rámec mezinárodním vyjednávání o možném řešení problémů spojených s probíhající změnou klimatu, tato vyjednávání zahrnují problematiku snižování emisí skleníkových plynů, vyrovnávání se s negativními dopady změny klimatu i finanční a technologickou podporu rozvojem zemím.³⁹ Úmluva ve znění Kjótského protokolu je právním podkladem pro snížení skleníkových plynů na takovou úroveň, která by neohrožovala další vývoj Země. V prosinci roku 2015 byla přijata Pařížská dohoda, která provádí ustanovení této úmluvy a pro období po roce 2020 má nahradit dosud platný Kjótský protokol a zavazuje ke snižování emisí skleníkových plynů o celých 40 % nejen rozvinuté, ale i rozvojové země. Ačkoli tato úmluva svým obsahem nechrání přímo půdu jako takovou, v rámci tohoto tématu je vhodné ji alespoň takto krátce uvést, jelikož, jak je uvedeno také níže, tyto jevy se nedějí odděleně od jevů ostatních a vše je tak provázáno. Česká republika přistoupila ke **Kjótskému protokolu** dne 23. listopadu 1998 a ratifikovala ho dne 15. listopadu 2001, k Pařížské dohodě přistoupila dne 22. dubna 2016 a ratifikovala ji dne 5. října 2017.

Desertifikace se spolu se změnou klimatu a ztrátou biodiverzity řadí k největším současným celosvětovým problémům v oblasti ochrany životního prostředí, jejichž řešení není možné bez mezinárodní spolupráce a společného úsilí. Mění se klima a z něj plynoucí negativní důsledky v podobě půdní degradace a také desertifikace představují komplexní jev nedbající na hranice států. Příčiny ani důsledky tak není možné úspěšně řešit na poli regionálním ani národním, ale je bezpodmínečně nutná fungující mezinárodní spolupráce.

³⁸ Ačkoliv Česká republika nepatří mezi desertifikací postižené země, míra degradace půd je na našem území vysoká, když do kategorie tzv. zranitelných půd lze zařadit zhruba třetinu půd z celkové rozlohy země.

³⁹ **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu.** Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu [cit. 04. 06. 2019].

Česká republika se stala dne 1. května 2004 členem Evropské unie. Na unijní úrovni je však legislativa týkající se ochrany půdy zatím stále v režimu příprav. Legislativní nástroj, který by umožnil a zaručil ochranu půdy shodně ve všech členských státech EU, zatím chybí, ačkoliv již od roku 2006 se na toto téma v EU diskutuje. Původním hybatelem byla Tematická strategie pro ochranu půdy předložená Evropskou komisí. Součástí této strategie byl návrh Rámcové směrnice Evropská komise, který měl vytvořit legislativní rámec unijní ochrany půdy. Návrh směrnice si klade za cíl harmonizovat právní úpravu ochrany půdy v jednotlivých členských státech EU a nastolit tak minimální kritéria ochrany půdy společná všem členům Evropské unie založená na principu prevence ochrany půdy před její degradací a možnou nežádoucí kontaminací a zachování jejích ekologických, hospodářských, kulturních a sociálních funkcí. I tento minimální cíl je však provázen značnými komplikacemi, když pouze některé členské státy se řídí speciálními právními předpisy na ochranu půdy a výchozí národní podmínky v jednotlivých státech jsou výrazně odlišné.

Z hlediska EU je tak možné uvést spíše dokumenty koncepční a strategické, když legislativních je zatím poskrovnu.

K ochraně životního prostředí na té obecnější rovině se řadí Společná zemědělská politika EU 2014–2020, z dubna roku 2013 je pak Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu a dále je ekologické zemědělství chráněno a podporováno v rámci Evropského akčního plánu pro biopotraviny a ekologické zemědělství.

Evropskou směrnicí s poměrně širokým záběrem je Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství. Tato směrnice byla přijata, aby stanovila pravidla pro používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství tak, aby se zabránilo škodlivým účinkům na půdu, rostliny, zvířata a člověka a zároveň aby se podpořilo správné používání kalů z čistíren odpadních vod⁴⁰.

Podmínky pro používání přípravků k ochraně rostlin stanoví Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů. Ve zranitelných oblastech má být hospodařeno v souladu s tzv. nitrátovou směrnicí, což je Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a dále soubor povinných opatření dle Akčního programu nitrátové směrnice.

Zatím co všechny výše uvedené dokumenty jsou vesměs tvořeny požadavky, opatřeními či podmínkami a představují tak určitou skupinu negativní motivace adresátů, více pozitivní motivace je obsaženo v Nařízení Evropského parlamentu

⁴⁰ Cíle směrnice specifikované v čl. 1 Směrnice Rady 86/278/EHS.

a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009, toto nařízení stanoví podmínky vyplácení podpor, a to na příklad v podobě dodatečné platby za dodržování zemědělských postupů s příznivým účinkem na klima a životní prostředí.⁴¹

B. Česká právní úprava

Na rozdíl od některých jiných evropských zemí, česká právní úprava věnuje ochraně půdy, a to jak její kvality, tak kvantity, poměrně hodně podstatných ustanovení svých právních předpisů, a to jak v rovině předpisů obecných, tak zvláštních. Jak již bylo také uvedeno, ochrana kvality půdy v sobě zahrnuje zejména ochranu zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkce lesa, čemuž také odpovídá důraz na ochranu půdy v příslušných zvláštních právních předpisech.

Právní předpisy v této oblasti zastřešuje strategický dokument schválený vládou dne 2. května 2016 s názvem **Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030** (dále také jen „Strategie“).⁴² Tento dokument se zabývá celkovou strategií v oboru, přičemž problematika půdy je uvedena zejména v kapitole Zemědělství a řešena prostřednictvím strategických cílů nazvaných Zvyšování ochrany půdy v době klimatické změny s ohledem na udržitelné hospodaření a na komplexní rozvoj a tvorbu krajiny. V širším měřítku lze uvést řešení také prostřednictvím strategického cíle zabývajícího se zvýšením efektivnosti a konkurenceschopnosti zemědělských podniků s důrazem na modernizaci jak technologií, tak samotných podniků a výrobků.

Mezi opatření sloužící k naplňování strategických cílů zvyšování ochrany půdy podle strategie patří například důsledné využívání všech možností ochrany půdy v rámci resortní a meziresortní spolupráce, vytvoření vzorové pachtovní smlouvy, důsledná snaha o dosažení souladu intenzivní zemědělské výroby s ochranou půdy, dokončení systému digitalizace komplexního průzkumu půd spolu se zdokonalením nástroje tzv. protierozní kalkulačky⁴³, dále zastavení degradace země-

⁴¹ Přehled aktuálních koncepčních, strategických a legislativních dokumentů EU týkajících se nebo se přímo zabývajících ochranou půdy je veden a aktualizován na oficiálním portálu eAgri, dostupné z <http://eagri.cz/public/web/mze/puda/ochrana-pudy-a-krajiny/strategie-eu/>.

⁴² Dokument je dostupný z portálu eAgri na adrese: http://eagri.cz/public/web/file/538509/Strategie_MZe_final_s_grafikou.pdf [nahlíženo 05. 06. 2019].

⁴³ Protierozní kalkulačka je internetová aplikace, která si klade za cíl podpořit rozhodování v oblasti protierozní ochrany půdy. Aplikace poskytuje uživatelům informace o míře erozní ohroženosti hodnocených lokalit, poskytuje informace o ochranném účinku modelových osevních postupů s možností vytvářet a hodnotit vlastní osevní postupy, po aplikaci osevního postupu na lokalitu

dělské půdy zejména nadměrnou erozí, utužením či úbytkem organické hmoty, podpora přirozeného zadržování a vsakování vody do půdy, zpomalení ztrát ze zemědělského půdního fondu, nebo také podpora pozemkových úprav a motivace vlastníků půdy k aktivitám a činnostem v souladu se Strategií.

Ochranu půdy je možné vymezit z různých úhlů pohledu, je to možné např. z hlediska jednotlivých právních předpisů nebo rozdělením právních předpisů na obecné a zvláštní, to jsou kritéria, kdy určujícím bodem problematiky je právní předpis. Dále lze ochranu půdy řešit podle jednotlivých zdrojů znečištění, které byly již uvedeny výše. Kritériem zvoleným v této práci však bude hledisko kvalitativní a kvantitativní jako dvě souborné kategorie, které se zabývají ochranou půdy jednak z hlediska jejích vlastností, a jednak z hlediska její rozlohy, do čehož spadají jak jednotlivé zdroje ohrožení půdy, tak příslušné právní předpisy upravující ochranu kvality i kvantity zejména zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“) a půdního fondu lesa (dále také jen „PFL“).

3.2 Přístupy k ochraně půdy

A. Ochrana kvality půdy

a. Ochrana kvality zemědělského půdního fondu

Půda je podle její kvality dělena do **tříd ochrany**. Zákon o ZPF ve spojení s Vyhláškou Ministerstva životního prostředí stanoví celkem 5 tříd ochrany zemědělské půdy,⁴⁴ které se stanovují pomocí bonitovaných půdně ekologických jednotek⁴⁵ tolik známých zejména z údajů katastru nemovitostí. Nejprísněji je chráněna půda zařazená do I. kategorie, která je z hlediska bonitních vlastností nejceněnější, a proto by k odnímání takto zařazené půdy ze zemědělského půdního fondu mělo docházet zcela výjimečně. Naopak půda v V. kategorii je ve srovnání s ostatními nejméně cenná, ale zase zpravidla nejvíce ohrožená erozí. Obecně je až na výjimky nemožné odjímat půdu I. a II. kategorie ze ZPF a nelze ji užívat jako plantáž dřevin, zároveň stanovený stupeň ochrany ovlivňuje výši odvodů stanovených za vyňetí půdy ze ZPF, jak bude vysvětleno dále.

vyhodnocuje potřebu přijmout konkrétní doplňující protierozní opatření a vyhodnocuje jeho účinnost, vyhodnocuje dopad bilance organické hmoty na erodovatelnost půdy. Přístup do aplikace je možný například přes webové stránky Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v.v.i.: <https://kalkulacka.vumop.cz/?core=account>.

⁴⁴ Ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s Vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

⁴⁵ Zkr. BPEJ, jednotky stanovené na základě Vyhlášky č. 327/1998 Sb., kterou se stanoví charakteristika bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci, ve znění vyhlášky č. 546/2002 Sb.

Zákon o ZPF stanoví **několik zákazů chránících kvalitu půdy**, které jsou vyjmenované v § 3 tohoto zákona. V první řadě, a to jak pro kvalitu, tak pro kvantitu, platí zákaz užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Dále je v souladu s dikcí § 3 tohoto zákona zakázáno způsobovat znečištění zemědělské půdy překračováním indikačních hodnot, což jsou obsahy rizikových látek nebo rizikových prvků v zemědělské půdě, při jejichž překročení dochází k ohrožení zdravotní nezávadnosti potravin nebo krmiv, přímému ohrožení zdraví lidí nebo zvířat při kontaktu s půdou a negativnímu vlivu na produkční funkci zemědělské půdy, stanovené prováděcím právním předpisem; toto omezení se však nevztahuje na používání látek a prvků v souladu se zvláštním právním předpisem⁴⁶, stejně tak platí zákaz chemizace půdy vnášením dalších látek odlišných od těch, jejichž vnášení umožňují zvláštní právní předpisy. Podobně je zakázáno způsobovat ohrožení zemědělské půdy erozí překračováním přípustné míry jejího erozního ohrožení stanovené prováděcím právním předpisem a poškozovat fyzikální, chemické nebo biologické vlastnosti zemědělské půdy jejím zhutňováním, zamokřováním, vysoušením, překrýváním nebo narušováním erozí. A konečně, pokud bylo na zemědělské půdě zjištěno překročení preventivní hodnoty, je zakázáno používání upravených kalů a sedimentů, přičemž preventivní hodnotu vyjadřuje horní hranici obsahu rizikových látek a prvků v půdě.⁴⁷

Ochranu kvality půdy zaručují také povinnosti stanovené při hospodaření na ZPF vyplývající přímo z tohoto zákona nebo z jiných právních předpisů. Ze zákona o ZPF vyplývá povinnost dodržovat uvedené zákazy, tedy mj. neohrožovat půdu erozí, neznečišťovat ji vnášením škodlivých látek a ani jinak nepoškozovat její vlastnosti, a také povinnost půdu užívat v souladu s charakteristikou druhu pozemku, s jejím druhovým vymezením. Při porušení těchto zákazů vyplývajících z ustanovení zákona o ZPF nastupuje odpovědnost v podobě nápravných opatření, kam je řazeno stanovení osevních postupů, opatření agrotechnická a meliorační, povinnost k odčerpání rizikových látek, ale je také možné uložit změnu druhu pozemku atd.⁴⁸

Speciální povinnosti pak vyplývají ze zvláštních zákonů, jako je třeba zákon o vodách, kde z režimu územní ochrany vod vyplývají povinnosti vztahující se

⁴⁶ Na příklad zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Ustanovení § 3 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁴⁸ Ustanovení § 3c zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

zejména k hospodaření ve zranitelných oblastech⁴⁹, ale také z režimu zákona o ochraně přírody a krajiny co se výrazně týká zvláštních chráněných území.⁵⁰

Ze soukromoprávních předpisů do této problematiky zasahuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „OZ“ nebo „občanský zákoník“). V části věnované vlastnictví řeší tento zákon sousedská práva a tzv. sousedské imise, ze kterých je relevantní zejména zákaz poškození okolních pozemků, zákaz úprav pozemků, které by způsobily ztrátu náležité opory sousedního pozemku.⁵¹

Problematika zacházení s půdou, které by mohlo mít vliv na její kvalitu, je řešena pomocí **správních aktů**, jejichž vydání je v určitých situacích podmínkou pro možnost zamýšleného nakládání s půdou.

Jako ukázkový příklad může posloužit použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu.

Použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků je možné pouze na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, a to výlučně na druhu pozemku orná půda a trvalý travní porost při jeho obnově, se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a při dodržení podmínek a postupů stanovených zákonem. S ohledem na charakteristické vlastnosti uvedených sedimentů je právní úprava obsažena v zákoně o hnojivech⁵² a souvisejících prováděcích předpisech, na které tento zákon odkazuje.

Souhlas je udělen, jestliže sedimenty splňují požadavky na jejich kvalitativní vlastnosti stanovené zvláštním předpisem a nebudou-li použitím sedimentů na pozemky poškozeny příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti

⁴⁹ Ustanovení § 33 zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů.

⁵⁰ Část třetí, § 14–45 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zvláště pak § 22b zákona upravující nakládání se zemědělskými pozemky v národních parcích.

⁵¹ Ustanovení § 1013–1023 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů. Ze své podstaty se tento zákon od ostatních citovaných veřejnoprávních předpisů liší zcela diametrálně a není možné ho s takovými legislativními akty srovnávat, nicméně svým obsahem a širokým záběrem znamenají jeho ustanovení přesah do práva veřejného nebo vytváření dalo by se říci smíšených veřejnoprávních a soukromoprávních oblastí, kam patří tato úprava sousedských práv ve vztahu k ochraně půdy. V tomto světle se jeví jako v rozporu zcela úvodní ustanovení tohoto zákona, které stanoví, že uplatňování soukromého práva je na uplatňování veřejného práva nezávislé.

⁵² Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, ve znění pozdějších předpisů.

půdy⁵³, přičemž žádost podává vlastník nebo nájemce pozemku nebo případně na základě písemného souhlasu může žádost podat také takto zmocněná osoba.⁵⁴

Pokud má žadatel v úmyslu **změnu kultury zemědělského pozemku**, jedná se o vůbec nejčastější situaci, kdy při daných změnách je nutné opatřit souhlas správního orgánu.

Je tomu tak při přeměně trvalého travního porostu na ornou půdu, jak vyplývá z díkce § 2 zákona o ZPF, dle kterého zemědělskou půdu evidovanou v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost lze změnit na ornou půdu jen se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uděleným na základě posouzení fyzikálních nebo biologických vlastností zemědělské půdy, rizik ohrožení zemědělské půdy erozí, včetně polohy údolnic a provedených opatření ke snížení těchto rizik, jako jsou například svahové průlehy.

Dalším případem je **změna druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků** o výměře přesahující 300 m².⁵⁵ V takových situacích je nezbytné platné rozhodnutí o změně využití území nebo územní souhlas.

A konečně poslední situací, kdy dochází na základě správního aktu ke změně kultury zemědělského pozemku je **postup při znečištění zemědělské půdy**. V takovém případě může orgán ochrany ZPF uložit změnu kultury jako nápravné opatření, a to původci závadného stavu, jehož vinou došlo k závadám vzniklým porušením povinností vyplývajících ze zásad ochrany ZPF. Avšak opatření k nápravě se neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy vydáno rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, resp. zahájené řízení o uložení opatření k nápravě orgán ochrany zemědělského půdního fondu přeruší, pokud bylo k nápravě ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.⁵⁶

Další oblastí práva, jejímž cílem je ochrana kvality ZPF, a to s přesahem do ochrany též **kvality**, je právní úprava povinností při stavebních, těžebních a průmyslových činnostech, terénních úpravách a při geologickém a hydrologickém průzkumu.

⁵³ § 3a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 9 zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, ve znění pozdějších předpisů, a s vyhláškou č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

⁵⁴ Informace pro správný postup a podání žádosti jsou vyvěšeny na webových stránkách příslušných měst a obcí, které často pro žadatele připravují i vzorový formulář žádosti k doplnění.

⁵⁵ § 80 odst. 3 písm. c) a contrario, § 96 odst. 2) písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Ustanovení § 3c zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení se zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Aby bylo zabráněno škodám na zemědělském půdním fondu při stavební, těžební a průmyslové činnosti a terénních úpravách, popřípadě, aby tyto škody byly omezeny na míru co nejmenší, jsou právnické a fyzické osoby tyto činnosti provozující, povinny vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu.

Jedná se zejména o povinnost skrývky svrchní kulturní vrstvy půdy k jejímu dalšímu hospodárnému využití či pro účely rekultivace a provádění rekultivace pozemků. Dále platí povinnost provádět práce na pozemcích šetrně tak, aby došlo k co nejmenším škodám na vegetačním krytu, a to především v době vegetačního klidu, a po jejich skončení uvést dotčené plochy do původního stavu, a také učinit potřebná opatření k zabránění úniku látek poškozujících půdy. V případě, že pro provedení prací souvisejících s geologickým a hydrogeologickým průzkumem a s budováním, opravami a údržbou nadzemních a podzemních vedení je nutné odnětí zemědělského půdního fondu na dobu delší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení dotčených pozemků do původního stavu, jsou provozovatelé těchto prací povinni požádat orgán ochrany zemědělského půdního fondu o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.⁵⁷

Smíšenou kategorií chránící obě kvality ZPF, tedy kvalitu i kvantitu, je ochrana uplatňovaná slovy zákona při územně plánovací činnosti, při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů a při zpracování dokumentace pro umístění záměru.

Územně plánovací činnost shodně se zpracováním dokumentace k umístění záměru je prováděna podle zvláštních předpisů, a to podle stavebního zákona. Pro zajištění ochrany ZPF je při těchto činnostech uplatňováno stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu jak k územně plánovací dokumentaci, tak k návrhu vymezení zastavěného území. Pořizovatelé takové dokumentace, resp. záměru jsou povinni řídit se zásadami ochrany ZPF, jak jsou vymezeny v § 4 zákona o ochraně ZPF a navrhnout v souladu s těmito zásadami nejvýhodnější řešení z hlediska zákonem chráněných zájmů s vyhodnocením důsledků těchto činností na ZPF a možných alternativních řešení při snaze o co nejmenší ztráty zemědělského půdního fondu. Pro umístění záměru se alternativy musí vypracovat vždy, pokud nejde o umístění v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.⁵⁸

K těžbě nerostů jsou při splnění zákonných podmínek oprávněny jak fyzické, tak právnické osoby. Při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů podle zákona o ekologické újmě⁵⁹ je opět nezbytné dbát takového řešení, které je

⁵⁷ Ustanovení § 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵⁸ Ustanovení § 5 a § 7 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵⁹ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

z hlediska chráněných zájmů při ochraně ZPF tím nejvýhodnějším s přihlédnutím k jeho důsledkům, možným alternativám a s ohledem na možnost rekultivace. Tyto návrhy musí být primárně projednány s příslušnými orgány ochrany ZPF, které při splnění potřebných podmínek vydají před schválením návrhu na žádost oprávněné osoby nezbytný souhlas. Kromě jiných náležitostí je k vydání tohoto souhlasu nutné předchozí souhlasné stanovisko příslušného ministerstva, kterým je Ministerstvo životního prostředí ČR, jež uděluje souhlas ke stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona.⁶⁰

b. Ochrana kvality lesní půdy

Zatímco zemědělská půda je rozdělena do čtyř kategorií podle své kvality, les je primárně rozřazován do tří kategorií podle převažujících funkcí: jsou to lesy ochranné, lesy zvláštního užití a lesy hospodářské.

Mezi **ochranné lesy** jsou na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů řazeny lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích, jako jsou sutě, kamenná moře, prudké svahy, strže, nestabilizované náplavy a písky, rašeliniště, odvaly a výsypky apod., vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech, a do třetice lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.

Lesy zvláštního určení jsou vymezeny jako lesy, které nejsou lesy ochrannými a nacházejí se v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod či na území národních parků a národních přírodních rezervací. Do této kategorie je možné zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním, typicky lesy v přírodních rezervacích a památkách, lesy se zvýšenou rekreační funkcí či sloužící k výzkumu a výuce nebo využitelné pro zachování biodiverzity a mající zvýšenou ochrannou funkci.

Poslední **kategorie lesů hospodářských** je kategorie zbytková, kam patří lesy, které nejsou ani v pásmu lesů zvláštního určení, ani dle definice nespádají mezi lesy ochranné.

Podle ohrožení se dále lesy dělí do čtyř pásem ohrožení stanovených ministerstvem v prováděcím předpisu k zákonu.⁶¹

Základní povinnosti při užívání půdního fondu lesa stanoví § 13 zákona o lesích. Základním pravidlem je, že veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány a jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjim-

⁶⁰ Ustanovení § 6 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁶¹ Kategorizace lesů dle § 6–10 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ce z tohoto zákazu může rozhodnout jedině orgán státní správy lesů na základě žádosti, ke které je oprávněn vlastník lesního pozemku, nebo ve veřejném zájmu. Má-li dojít k využití pozemku k PFL k jiným účelům, musí být s lesem zacházeno tak, aby nedošlo k jeho ohrožení, oslabení či poškození jeho funkcí ve větší než minimální nevyhnutelné míře. Takové použití lesního pozemku musí šetřit hospodaření v lese a jeho primární funkce, a proto je nutné využít přednostně méně významné pozemky, musí být dbáno na celistvost lesa, a tedy nesmí docházet k nevhodnému dělení lesa, k ohrožení sousedních porostů, k narušení sítě lesních cest, meliorací, bystřin a podobně, pozemní komunikace, jsou-li zřizovány, nesmí způsobit zvýšené ohrožení lesa. Stavební těžební a průmyslová činnost společně s geologickými a hydrogeologickými průzkumy musí být prováděna navíc co nejvíce ohleduplně k prostředí s ukládáním odklizené hmoty a s možností následné rekultivace uvolněných ploch, zároveň je při těchto činnostech nezbytné, aby nevnikaly do půdy škodlivé látky. Geologický a hydrogeologický průzkum podléhá navíc vydání správního rozhodnutí, nebo alespoň oznámení činnosti s předložením písemného souhlasu od vlastníka předmětného pozemku.

Lze shrnout, že povinnosti a zásady vyplývající z příslušných zákonů pro nakládání se ZPF a s PFL jsou velmi podobné, mnohdy téměř totožné. V případě lesů ale například není zákonem daná povinnost skrývky horní vrstvy půdy, která sice není nazývána úrodnou, ale vzhledem ke svým vlastnostem a biologickému složení je specifická a jedinečná.

B. Ochrana kvantity půdy

a. Ochrana rozlohy půdy zemědělské

K ochraně půdy, která tvoří zemědělský půdní fond, zná české právo hned několik nástrojů. Patří mezi ně zásady plošné ochrany ZPF, které se nejvíce uplatní v souvislosti s územním plánováním, dále stanoviska orgánů ochrany ZPF k návrhu územně plánovací dokumentace, k návrhu vymezení zastavěného území a k návrhu na stanovení dobývacího prostoru, o kterých bylo stručně pojednáno již výše. Další metodou ochrany je podmínění možnosti odnětí půdy ze ZPF souhlasem orgánů ochrany ZPF, což doplňuje poslední nástroj ekonomického charakteru, a sice stanovení povinných odvodů za odnětí půdy ze ZPF.⁶²

První z nástrojů, a sice zásady plošné ochrany ZPF, je upravený stručně a výstižně ve shodně pojmenované části třetí zákona o ochraně ZPF, která je tvořena jediným paragrafem. Z této právní úpravy plynou následující podstatná pravidla.

Předně se jedná ve své podstatě o **zákaz použití půdy tvořící ZPF pro účely nezemědělského charakteru**. Zákon stanoví, že především je pro takové účely

⁶² Srov. zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

nutné použít půdu nezemědělskou, 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. Pokud je odnětí zemědělské půdy nevyhnutelné, je třeba dbát toho, aby taková půda byl odnímána přednostně na zastavitelných plochách a aby to byla půda méně kvalitní podle tříd ochrany půdy dle zákona, jak byly uvedeny výše, přičemž je nezbytné minimalizovat narušování organizace zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, což platí také pro umísťování směrových a liniových staveb, které má co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu. V případě ukončení dané nezemědělské činnosti je předpokládána rekultivace půdy pro možné další zemědělské využití této půdy, které má přednost před jinými způsoby využití a pro plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.

Nejkvalitnější půdu z kategorie I. a II. třídy ochrany je možné odejmout pouze při splnění podmínky, dle které musí jiný veřejný zájem výrazně převažovat nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Právě uvedené neplatí v případě, jsou-li posuzovány plochy, které jsou obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci a nemá-li při nové územně plánovací činnosti dojít ke změně jejich využití, a dále také při posuzování vybraných záměrů podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF.⁶³ Z uvedených výjimek vyplývá, že zákaz odnětí té nejkvalitnější půdy ze ZPF není absolutní a zákon možným výjimkám nastavuje uvedené mantinely.

Nástroj v podobě možného odnímání půdy ze ZPF podmíněný souhlasem příslušného orgánu ochrany ZPF je upraven v § 9 a § 10 zákona o ochraně ZPF a slouží k regulaci odnímání půdy pro nezemědělské účely, které v obecném významu není žádoucí, leč v konkrétních situacích se jeví jako nezbytné. I zde jsou výjimky, jako v případě shora uvedených zásad, kdy souhlasu není třeba. Je to tak například v případě stavby včetně souvisejících zastavěných ploch do 25 m², odnětí na dobu kratší než jeden rok, malé veřejně prospěšné stavby v proluce, umístění signálů, geodetických značek, vstupních šachet do podzemí, elektrické vedení a jiná zařízení nebo třeba pro obnovu přirozených a přírodě blízkých koryt vodních toků či ke krátkodobým nezemědělským účelům atp.

⁶³ Podle uvedeného znění zákona se jedná o tyto záměry: veřejná dopravní nebo veřejná technická infrastruktura, umísťovaná v koridoru vymezeném v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany, záměr umísťovaný na zastavitelné ploše vymezené v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany, na zastavitelné ploše vymezené v platném územním plánu záměr těžby ve stanovených dobývacích prostorech, nebo vyhledávání a průzkumu nerostů ve stanovených průzkumných územích.

Odnětí půdy je možné natrvalo nebo po omezenou dobu, když tato dočasnost odnětí vyžaduje schválený rekultivační plán pro následné opětovné použití půdy pro zemědělské účely. Souhlas orgánu ochrany ZPF má nejčastěji formu závazného stanoviska vyžadovaného v rámci územního řízení, případně pro účely regulačního plánu, a je vydáván vždy pro konkrétní v žádosti uvedený účel a na dobu platnosti daného rozhodnutí. Takové závazné stanovisko, které je předpokladem pro vydání rozhodnutí v územním či jiném řízení, je závazným stanoviskem, ale nejedná se o samostatné správní rozhodnutí. O samostatném správním rozhodnutí je možné hovořit v případech, kdy není k danému záměru vyžadováno povolení a souhlas k odnětí půdy tak stojí samostatně. Souhlas ve formě správního rozhodnutí je platný tři roky ode dne jeho oznámení žadateli.

Samostatné správní rozhodnutí příslušného úřadu stanoví povinné osobě odvody za vynětí půdy ze ZPF. K tomuto rozhodnutí dochází až po započítání s realizací daného záměru dle schváleného územního či jiného rozhodnutí, přičemž závazný je stav ke dni nabytí právní moci daného rozhodnutí ve věci. Výše je stanovena podle sazebníku odvodů za odnětí půdy ze ZPF, která je přílohou zákona, přičemž v § 11a je vyjmenováno mnoho možných výjimek z placení odvodů. Řadí se sem mj. stavby státních drah, místních komunikací, silnic, dálnic a účelových komunikací, cyklostezky, čistírný odpadních vod, protierozní zařízení, vodní nádrže atd. Výše odvodu zohledňuje jak plochu vyjímané půdy, tak třída ochrany a míra vlivu na jednotlivé složky životního prostředí. V této souvislosti je pracováno s tzv. bonitovanými půdně ekologickými jednotkami známými z evidence katastru nemovitostí jako BPEJ.

Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.⁶⁴

b. Ochrana rozlohy půdy lesní

Velmi podobně se zemědělskou půdou je upravena i **ochrana kvantity lesní půdy**. Shodně platí zákaz užití pozemků určených k plnění funkce lesa k jiným účelům, když veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.⁶⁵ Na základě udělení

⁶⁴ Ustanovení § 11b odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁶⁵ Ustanovení § 13 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

výjimky je možné takovou půdu ze své funkce odejmout nebo omezit využívání pozemků tvořících půdní fond lesa.

Orgán ochrany PFL uděluje souhlas v souvislosti s pořizováním územně plánovací dokumentace nebo obdobně jako ZPF uděluje souhlas formou závazného stanoviska do územního či jiného řízení, které se dotýká zájmů chráněných lesním zákonem.

PFL je možné z plnění své funkce jak vyjmout, tak omezit, a to jak dočasně, tak trvale. Zajímavou právní diskrepancí je odlišně nastavený proces vynětí půdy z PFL oproti vynětí zemědělské půdy ze ZPF. V případě lesa se totiž na rozdíl od zemědělské půdy proces vynětí rozpadá do dvou relativně samostatných fází. Nejprve je udělován souhlas příslušného orgánu ochrany jakožto závazné stanovisko v rámci územního řízení a následně po nabytí právní moci územního či jiného daného rozhodnutí je vydáno samostatné rozhodnutí o odnětí půdy z PFL. Součástí tohoto rozhodnutí je i stanovení výše poplatků za dané odnětí (nikoliv za omezení), což je opět odlišné od vynětí půdy zemědělské, kde poplatky stanoví příslušný orgán samostatným rozhodnutím.⁶⁶ Poplatek se ve vybraných případech nepředepisuje, typicky např. jde-li o stavby sloužící hospodaření v lese, čistíčky odpadních vod a jímky a výroby pitné vody. Jinak ale stanovený poplatek tvoří ze 40 % příspěvek příslušné obci dle katastrálního území a ze 60 % je určen ve prospěch Státního fondu pro životní prostředí. Obec je v nakládání se získanou částkou omezena, když ji smí použít pouze pro zlepšení životního prostředí obce nebo pro zachování lesa.

Rozhodnutí o odnětí nebo o omezení pozemků plnění funkce lesa je obecně platné po dobu v rozhodnutí stanovenou. Pokud ale nebude do dvou let od pravomocného rozhodnutí započato s využíváním pozemku pro jiné účely, platnost rozhodnutí zaniká, a to stejně jako uplynutím doby platnosti v rozhodnutí stanovené. Nebylo-li rozhodnutí v uvedené lhůtě realizováno, pozemek je opět určen k plnění funkce lesa.

3.3 *Související právní předpisy*

Nakládání s půdou a její ochranu přímo i nepřímo upravují a ovlivňují i mnohé další předpisy, ať už se jedná o zákony či podzákonné právní normy. V následujícím textu bude stručně upozorněno na podstatné zákony z tohoto oboru, které souvisí s ochranou půdy. Tyto odstavce mají sloužit pouze pro lepší orientaci v celkové právní úpravě a není jejich cílem podat podrobný výklad daných zákonů a veškeré souvislosti, jelikož rozsahem by takové zpracování vyžadovalo mnoho stran textu a pro komplexnost by bylo vhodnější vyčlenit této části přinejmenším rozsáhlou samostatnou kapitolu.

⁶⁶ Ustanovení § 13 a § 16 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Na vrchol hierarchie skupiny těchto právních předpisů je řazen **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je co do počtu slov ještě stručnější než zákon o ZPF, ale je rozsáhlý svým širokým záběrem. Stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, přičemž vychází z principu trvale udržitelného rozvoje. Část zákona zabývající se zásadami ochrany životního prostředí stanoví v obecné rovině, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Vymezuje přípustnou míru znečišťování životního prostředí, kterou určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy, s tím, že cílem těchto hodnot je, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí. A dále stanoví důležité pravidlo, dle kterého pro případ, že se zřetelem ke všem okolnostem lze předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.⁶⁷

Dalším důležitým právním předpisem v této oblasti je **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000.

Vodní zákon, tedy **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách** a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl uveden již výše. Dalším předpisem a oblast právní úpravy, kterou je nutné alespoň takto krátce uvést, jsou pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi při dodržování ochrany životního prostředí, ochrany lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje a při omezování nepříznivých dopadů využívání přírodních zdrojů a zlepšování účinnosti tohoto využívání, které reguluje **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech** a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Sektorová úprava je uvedena v horním zákoně a o stavebním zákoně už bylo základním způsobem pojednáno výše.

Zákon z tohoto oboru, který změnil dokonce zákon o životním prostředí, je **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí** a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Výše v souvislosti s ochranou rozlohy půdy bylo pojednáno o vydávání přímo správních rozhodnutí či závazných stanovisek do řízení, která mohou mít vliv na ZPF a PFL. Posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona známé také jako EIA⁶⁸ podléhají

⁶⁷ Ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Z angl. Environmental Impact Assessment.

v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Proces EIA vede krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí ČR, a to mj. v závislosti na tom, jak velké území by mohlo být plánovaným záměrem dotčeno, nebo zda jde o zvláště chráněné území atd. Investor má povinnost ohlásit svůj záměr příslušnému úřadu a tím je zahájen celý proces EIA. Jednotlivé povolená procesy jsou sloučeny do jednoho řízení, a to jednak spojením EIA s územním řízením, anebo společným územním a stavebním řízením, které je spojené s EIA. Dle § 2 tohoto zákona se posuzují vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy, a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Vlivy na biologickou rozmanitost se posuzují se zvláštním zřetelem na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště.

Právě uvedený zákon implementuje právní předpisy Evropské unie. Ze stejného základu vychází také zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Integrovaná prevence a omezování znečištění, zkracováno jako IPPC⁶⁹, je pokročilým způsobem regulace vybraných průmyslových a zemědělských činností při dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Cílem IPPC je předcházet vzniku znečištění, případně omezování jeho vzniku, pomocí volby vhodných výrobních postupů a technologií. Zároveň by mělo docházet k úspoře nákladů za spotřebované suroviny, energie a koncové technologie. IPPC překonává princip složkového přístupu, který často vedl pouze k přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé.⁷⁰

Kromě shora uvedených principů a metod právní úpravy se navíc uplatňuje také sankční mechanismus za porušení právních předpisů, poškození nebo ohrožení životního prostředí. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto mechanismu se tato práce omezuje pouze na sdělení, že takový způsob řešení existuje a jeho právní úprava je roztržena napříč právními předpisy nejen složkovými a průřezovými, ale i do právních předpisů speciálních, nevztahujících se pouze na právo životního prostředí, ale které jsou vydávány v oboru práva správního, případně i trestního.

⁶⁹ Z angl. Integrated Pollution Prevention and Control.

⁷⁰ Problematika povolenacího řízení a procesu IPPC je srozumitelně a prakticky zpracována na webových stránkách Ministerstva životního prostředí ČR. Dostupné z <https://www.mzp.cz/ippc>.

4. Kategorie půdy v Izraeli

4.1 Druhy pozemků

Izraelská půda je dle datového portálu IndexMundi hodnocena ve třech kategoriích podle jejího využití, a to v kategorii půdy zemědělské, lesní a ostatní.⁷¹ Z celkové rozlohy půdy je uměle zavlažováno celých 2250 km².⁷² Právní předpisy státu Izrael nejsou soustředěny na tuto problematiku tak, jako právní předpisy české. Naopak, větší pozornost je věnována státnímu vlastnictví pozemků, které do značné míry determinuje jak systém nakládání s půdou, tak způsob její ochrany, který zároveň neřeší takové spektrum environmentálních problémů jako česká legislativa. Tato problematika představuje oblast, ve které se izraelské právo teprve bude muset podstatným způsobem rozvinout. Následující data jsou záměrně založena na shora uvedených statistických údajích IndexMundi, která jsou dostupná pro obě srovnávané země a umožňují tak důvěryhodné srovnání využití půdy v daných kategoriích v obou státech.

Zemědělská půda představuje 23,8 % celkové rozlohy země. Do této kategorie je zahrnuta *orná půda*, na které jsou pěstovány plodiny, jako je pšenice, kukuřice a rýže, které jsou po každé sklizni opět vysazeny. Orná půda zaujímá celkem 13,7 % celkové rozlohy Izraele. *Půda s trvalou kulturou plodin*, mezi které patří zejména citrusy, které jsou v těchto sadech po mnoho desítek let a nejsou vysazovány po každé sklizni, se rozkládá pouze na 3,8 % země. Tato kategorie zahrnuje také půdu pod kvetoucími keři, ovocnými stromy, stromy ořešáků a půdu, na které je pěstována vinná réva. Třetí kategorií jsou *trvalé pastviny a louky*, což je půda, na které po dobu pěti let a více rostou společenství různých druhů trav a bylin. Trvalé pastviny a louky mohou být uměle vytvořené nebo mohou vznikat přirozeně a celkem zabírají plochu odpovídající 6,3 % celkové rozlohy.

Lesy rostou v současné době na 7,1 % území. Jako lesní je klasifikována půda o rozloze více než 0,5 ha se stromy s minimální výškou pět metrů a zápoje korun 10 %, včetně ochranných lesních pásem, lesů určených jako ochrana proti větru a aleje široké alespoň 20 metrů o rozloze minimálně 0,5 hektaru. Za současné procento lesního porostu se významnou měrou zasloužil JNF, jak je uvedeno v textu věnovaném této organizaci a výsadbě lesa včetně izraelského lesa českého.

⁷¹ Následující statistické údaje převzaty z IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019].

⁷² Celková rozloha území pod izraelskou vládou včetně vojensky ovládaných a částečně autonomních palestinských území na Západním břehu Jordánu činí 27 799 km², z této maximální rozlohy je tak uměle zavlažováno přes 8 % procent půdy.

Do poslední kategorie **ostatní plocha** jsou řazena zastavěná území, silnice a další dopravní prvky, neúrodná půda a pustiny. Tato kategorie dosahuje celkové rozlohy 69,1 % vzhledem k celku.

Téměř veškerá zemědělská půda je držena na základě dlouhodobých pronájmů kolektivními nájemci, kterými jsou jednak kibucy, ale také mošavy. Tyto osady hospodaří formou kolektivního vlastnictví nebo společného hospodaření a jsou popsány v samostatné kapitole.

Od počátku své existence byly kibucy a mošavy zcela závislé na zemědělství. V období posledních třiceti let začaly být tyto osady na zemědělství jakožto hlavním zdroji příjmu závislé méně, což vytvořilo tlak na to, aby se tyto pozemky využívaly spíše pro rozvoj průmyslu. Tak by bylo možné také získat zdroje ke snížení zadlužení, které často dosahovalo velmi vysokých částek. Také zde byl zájem mít možnost prodat půdu, na které tyto subjekty dlouhodobě hospodařily. Omezení ovládající zemědělský nájem bránil kibucům a mošavům, aby získaly kapitál prostřednictvím prodeje pozemků. Zároveň se také velká část dospívající generace přestěhovala do měst a ztratila zájem o život v těchto převážně zemědělských komunitách. Pro kibucy a mošavy to znamenalo kromě jiného zvýšení nákladů na život pro zbylé obyvatele těchto oblastí, a tak usilovaly o to, aby získaly do svých osad nové rezidenty, kteří by sdíleli náklady mj. za údržbu veřejných zařízení, jako jsou například školky, kulturní centra, bazény a podobně. Lidé se zájmem o toto v podstatě venkovské prostředí neměli ale zájem o „společný zemědělský život“, spíše se zajímali o možnost bydlení v klidu venkova, tedy mimo přelidněná drahá města, a pro své domy hledali vhodné pozemky.

V devadesátých letech minulého století se k této společenské změně přidala ještě skutečnost, že imigrantská vlna ze zemí bývalého Sovětského svazu, a to zejména z Ruska, měla za následek velkou poptávku po možnostech bydlení a zaměstnání. Vzhledem k tomu, že množství půdy vyčleněné k využití jako městské pozemky k bydlení bylo ve světle množství imigrantů zcela nedostatečné, bylo nutné změnit účelové určení mnohé zemědělské půdy k zajištění bydlení.

Na základě těchto okolností připravila Izraelská pozemková rada systém, podle kterého mělo dojít ke změně účelového určení zemědělských pozemků na pozemky určené k bydlení a pro potřeby průmyslového využití. Hodnota takto nově určené původně zemědělské půdy podstatně stoupla a podstatná část zisku z prodeje pozemků byla přidělena do rukou zemědělským společenstvím, která půdu původně obhospodařovala. Se změnou účelového určení těchto pozemků ale mnozí nesouhlasili. Ochránci životního prostředí se obávali takového úbytku nezastavěné půdy, zatímco urbanisty znepokojovalo očekávané rozrůstání měst. Mnozí sice nenamítali nic proti změně účelového určení pozemků, ale nesouhlasili se způsobem přerozdělení výnosů z těchto změn, které považovali za diskriminaci.

nační s ohledem na ostatní obyvatelstvo a domáhali se soudního přezkumu tohoto rozhodnutí Izraelské pozemkové rady. Mezi žadateli byla i největší a nejstarší izraelská organizace ochrany přírody s názvem Společnost pro ochranu přírody, založená roku 1953 (החברה להגנת הטבע, *Ha-Chevra le-Haganat ha-Teva, Society for Protection of Nature in Israel*).⁷³

Kibuc, mošav a další zemědělská společenství

V souvislosti se specifickým historickým vývojem země, zejména co do jejího osidlování a zúrodnování půdy, se v Izraeli utvořila do značné míry jedinečná zemědělská společenství, založená na speciálním principu vlastnictví majetku a společenském uspořádání. Tato společenství se díky své organizaci stala důležitým hráčem na poli ochrany půdy. Rozlišujeme několik hlavních modelů uspořádání těchto společenstev, kterými je kibuc, mošav, kfar *šitufi* a jišuv kehilati.

V samém začátku **kibucu**⁷⁴ byl veškerý majetek ve společném vlastnictví všech obyvatel, nebo lépe řečeno členů tohoto společenství. Členové tak odevzdali do společného vlastnictví až na malé výjimky týkající se osobního vlastnictví vše, co jim náleželo. Nájemní právo k obdělávané půdě nenáleželo jednotlivým členům, ale kibucu jako společenství, a soukromé vlastnictví bylo v podstatě vyloučeno ve vztahu ke členům kibucu, kteří využívali veškeré výhody v podobě zboží a služeb z této organizace vyplývající, tedy zejména bydlení, zdravotní péče, oblečení, vzdělání,⁷⁵ doprava i zábava. Běžný život probíhal společně, a tak také stravování probíhalo ve společné jídelně, veškeré vzdělávání dětí bylo zajištěno kibucem a veškerou potřebnou práci zastali společně všichni praceschopní členové, kterým byla práce přidělována podle potřeb kibucu, a bez ohledu na to, co konkrétně dělali, byli všichni odměňováni stejně.⁷⁶ Shodně také veškeré rozhodování probíhalo společně.

⁷³ GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 451.

Soud rozhodnutí ILC odmítl z několika důvodů. Jednak považoval kompenzace určené pro zemědělská společenství v blízkosti obydlených oblastí za přehnané ve srovnání s kompenzacemi pro společenství nacházející se na okraji obydlených oblastí. Dále se soud domníval, že míra a výše kompenzací byla nastavena tak, aby pomohla těmto zemědělským společenstvím dostat se z ekonomických problémů, přičemž zohlednění této skutečnosti při přípravě pravidel pro kompenzace považoval soud za nezákonné. Zákon ILA dává pravomoc pouze k naplňování pozemkové politiky, nikoliv k řešení finančních problémů zemědělských společenství a v tomto světle byly kompenzace neúměrně vysoké a výhody s tím spojené nepřiměřené. Více viz GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 459–461.

⁷⁴ Z hebrejského קיבוץ, kibuc, ve významu shromáždění.

⁷⁵ V původním nejtvrdějším modelu kibucu žily děti přes týden odděleně od svých rodin a vzdělávaly se internátně ve svém kibucu.

⁷⁶ Pokud byl někdo zaměstnán mimo kibuc, svůj plat odevzdával kibucu ve prospěch všech a dostával shodný plat s ostatními.

Původně byly kibucy zřízeny, aby v dané oblasti byla obhospodařována půda a také v zájmu osídlování dosud neobsazených míst. Jednalo se tedy původně o zemědělská společenství založená na principu úplného kolektivismu. Postupně se změnami ve společnosti docházelo též ke změnám v rámci kibuců, v různých kibucech v různé míře, kdy se součástí těchto vesnic obehnaných zdí a se vstupní bránou stala centra oborů, jako je inženýrství a high-tech, činnost kibucu se začala rozšiřovat i do oboru průmyslu a služeb, a tak není výjimkou, že dnes v kibucu najdeme návštěvnická centra včetně možnosti ubytování, zoologické zahrady, bazény nebo obchodní zóny, ale také už je většinou podstatně uvolněn i kolektivní princip a je umožněno vlastnit majetek v osobním vlastnictví a žít soukromý rodinný život⁷⁷. Průmyslová činnost kibuců je zpravidla navázána na zemědělství, a tak se v nich často můžeme setkat s výrobou právě zemědělské technologie, jako je třeba kapkový závlahový systém, chemická zemědělská výroba, nebo s plastikářským průmyslem a výrobou vybavení pro úpravy vody. Původní význam kibuců a způsob organizace, vnitřního uspořádání a vztahu k půdě se v průběhu let významně změnil a poslední dobou se naopak mladá generace do kibuců pozvolna uchyluje vést rodinný život v klidu vesnice mimo přelidněné město. Jedno však zůstává stejné, kibuc byl, je a bude významný prvek izraelské krajiny, ekonomická jednotka a specifické, původně zemědělské společenství starající se o půdu svého území.⁷⁸

Dalším příkladem kolektivismu v izraelské společnosti je **mošav**.⁷⁹ Jedná se o obdobu kibucu s tím, že mošavy od počátku fungují jako družstevní společenství. Půda je opět pronajímána celému společenství a nikoliv jednotlivým členům. Od počátku byla organizace mošavu rozdělena na dva typy. Jeden byl velmi blízký původnímu pojetí kibucu, avšak s tím rozdílem, že s financemi ze společného obdělávání půdy nakládají členové podle své vlastní vůle. Druhý typ byl založen na modelu, podle kterého dostane každá domácnost přidělenou půdu k obdělávání a je na jejich rozhodnutí, co budou pěstovat. Výdělek si domácnost nechá pro

⁷⁷ Změnu v organizaci a struktuře kibuců si vyžádal jak ekonomický, tak společenský vývoj a potřeby jejich členů. Princip internátního vzdělávání dětí byl oslaben nebo i úplně opuštěn, stejný plat pro všechny a poskytování veškerých služeb zdarma lidé často spatřovali jako nerovné zacházení, a tak bylo nahrazeno rozdílným příjmem podle náročnosti vykonávané práce a na místo poskytování služeb byly členům vypláceny finance, o jejichž užití mohli samostatně rozhodovat. Mladší generaci život v převážně zemědělských komunitách přestával vyhovovat a mladá pracovní síla se tak ve velkém začala stěhovat do měst. Zadlužení kibuců bylo řešeno prodejem pozemků, resp. převodem nájmů k těmto pozemkům, čímž byla částečně kompenzována dluhová složka rozpočtu a zároveň kibuc přilákal nové obyvatele a pracovní sílu. Mnoho členů začalo vykonávat svou profesi mimo území kibucu a rozvíjející se průmyslová výroba si vyžádala i strukturální změny v těchto společenstvích.

⁷⁸ GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 462.

⁷⁹ Původní význam slova מושב, mošav, znamenal osídlení.

sebe a sama také rozhoduje o svých financích. Původně bylo zásobování mošavů, stejně tak jako prodej produktů, prováděno na společné družstevní bázi. Stejně tak bylo kolektivní vedení mošavu a organizace společenského života. Dnešní život je ve většině mošavů už značně uvolněný a více než kibuc láka mladé rodiny k opuštění rušných měst.

Dalším modelem družstevního společenství se specifickým vztahem k půdě je mošavu velmi podobný **kfar šitufi**, někdy označovaný také jako **mošav šitufi**.⁸⁰ V této v podstatě vesnici je celková organizace velice podobná mošavu, s tím rozdílem, že každá domácnost si pronajímá svou půdu přímo a také o ní rozhoduje.^{81,82}

Tím, že hospodaření v zemědělských společenstvích probíhá na nevlastní půdě, ale podmínky jsou nastaveny tak, že se v mnoha ohledech vyrovnají vztahům k vlastní půdě, je toto hospodaření jak šetrné, tak vysoce efektivní a dlouhodobě udržitelné. Dalo by se říci, že je to pro Stát Izrael ideální řešení, které zemi posunulo v zemědělské oblasti výrazně dopředu, a přitom šetrně. Pravdou ale zůstává, že mladá generace nemá o tak náročný život svázaný s půdou zájem a také společenské okolnosti jsou dnes již diametrálně odlišné od těch, za kterých kibucy vznikaly a kterými byly v průběhu již téměř dvanácti dekad jejich existence provázeny.

5. Ochrana půdy v Izraeli

Současnými největšími environmentálními problémy je zejména omezená rozloha orné půdy a omezené množství zdrojů sladké vody. Vzhledem ke svým geografickým a klimatickým vlastnostem je země ohrožena desertifikací a s ohledem na společenský, hospodářský a průmyslový vývoj je prostředí Izraele ohroženo znečištěním vzduchu z průmyslové výroby a automobilového provozu, průmyslový i domácí odpad znečišťuje podzemní vody a v neposlední řadě je půda ohrožována používáním chemických hnojiv a pesticidů.⁸³

Navzdory nepříznivým půdním a klimatickým podmínkám je izraelské zemědělství považováno za nebývale úspěšné. Pouze pětina půdy je půda orná a přírodní zásoby vody jsou pod hranicí vodní chudoby definované OSN, ale stát přitom vykazuje z 95 % potravinovou soběstačnost. Velikost území využívaného pro zemědělství se od vzniku státu v roce 1948 ztrojnásobila a produkce vzrostla během

⁸⁰ Přidané slovo שיתופי, šituf, je užito ve významu spolupráce.

⁸¹ GELPE, Marcia. The Israeli legal system. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 463.

⁸² Izraelská společnost zná ještě další specifická kooperativní společenství, jako třeba jišuv kehilati, která však již nemají význam pro právní vztahy v souvislosti s půdou a nejsou proto v této práci zpracovány.

⁸³ Statistické údaje převzaty z IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30. 6. 2019].

sedmdesáti let dokonce šestnáctinásobně.⁸⁴ Tento zemědělský úspěch může být přisuzován úzké spolupráci mezi zemědělci, izraelským zemědělským průmyslem a technologickým výzkumem.

5.1 Právní úprava

A. Mezinárodní a evropská právní úprava

Izrael je svým umístěním zemí Asie a jako takový není členem Evropské unie a ani evropská legislativa se této zemi netýká, ledaže dojde k dobrovolnému převzetí závazků z evropské legislativy vyplývajících. Evropské právní předpisy často na evropské úrovni upravují, konkretizují či provádějí mezinárodněprávní závazky vyplývající právě z mezinárodních dohod a dalších právních nástrojů. V tomto směru je tak možné najít v izraelské legislativě styčné body, když se Izrael zavazuje dodržovat a naplňovat mezinárodní dohody a ostatní právní nástroje, ke kterým přistoupil či se jinak pro něj obsah těchto dokumentů stal závazným. Z tohoto hlediska je možné v izraelské legislativě spatřovat nám známé prvky právní úpravy Evropské unie. Není smyslem této práce se však takovým projevem podrobně zabývat a následující text se proto soustředí na obecnou právní úpravu na mezinárodní úrovni.⁸⁵

Organizace spojených národů založená 26. června 1945 čítá ke dni uzavření tohoto rukopisu 193 členů. Izrael se stal členem 11. května 1949 a je stranou mnoha mezinárodních dohod, mezi které patří na prvním místě z hlediska důležitosti úmluvy z Ria. Všechny tyto úmluvy vznikly z podnětu Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru roku 1992. Patří sem Úmluva OSN o biologické rozmanitosti, Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe, a Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. Předmětem těchto smluv jsou celosvětově rozšířené environmentální problémy, které jsou na sebe navázány a navzájem se ovlivňují.

K uvedeným úmluvám přistoupila jak Česká republika, tak také Izrael, a jsou rozebrány v příslušném textu předchozí části této kapitoly o České republice.

Izrael ratifikoval Úmluvu OSN o biologické rozmanitosti dne 7. srpna 1995.⁸⁶ Co se týká Úmluvy OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe, Izrael úmluvu ratifikoval 26. břez-

⁸⁴ Údaj dostupný z <https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/> [nahlíženo 16. 07. 2019].

⁸⁵ Stejně tak nemá v této práci své místo rozlišování území státu Izrael na izraelské území a území pod palestinskou samosprávou, když z hlediska srovnání vztahů k půdě ve zkoumaných dvou zemích nemá smysl porovnávat vztahy v této třetí oblasti.

⁸⁶ United Nations Convention on Biological Diversity. Dostupné z <https://www.cbd.int/> [cit. 29. 05. 2019].

na 1996 a je v rámci prováděcích příloh zařazen do regionu Severního Středozeří, ačkoliv Sýrie i Jordánsko jsou zařazeny do regionu Asie.⁸⁷

Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu Izrael ratifikoval dne 4. července 1996. Ke Kjótskému protokolu přistoupil dne 16. prosince 1998 a ratifikoval ho dne 15. dubna 2004, k Pařížské dohodě přistoupil dne 22. dubna 2016 a ratifikoval ji dne 22. listopadu 2016.^{88, 89}

B. Národní právní úprava

Již v období vlády Britského mandátu vznikl **Zákon o prevenci půdní eroze**,⁹⁰ který zůstal účinný i po založení státu Izrael. Tento zákon svěřil ministru zemědělství pravomoc k zajišťování ochrany půdy před její erozí, což byl stěžejní problém Izraele od jeho počátku⁹¹, a dal vzniknout novému Oddělení ochrany půdy při Ministerstvu zemědělství. Ačkoliv bylo dosaženo značných výsledků co do ochrany půdy před erozí, pravomoci na poli problematiky znečištění podzemních vod a odtékání znečištěných vod nebyly dostatečně využity.⁹² Pravomoc orgánu ochrany půdy byla proto rozhodnutím Ministerstva zemědělství v roce 2004 svěřena do rukou orgánu *Shikma Besor Drainage Authority*, který se zabývá odvodňováním v oblasti řek Šikma a Besor, a následně dalším dvěma orgánům původně také pouze s pravomocí na poli odvádění vody z krajiny.⁹³

⁸⁷ United Nations Convention to Combat Desertification. Dostupné z <https://www.unccd.int/> [cit. 29. 05. 2019].

⁸⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change. Dostupné z <https://unfccc.int/> [cit. 29. 05. 2019]; https://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu [cit. 04. 06. 2019].

⁸⁹ Kromě těchto mezinárodních smluv má Izrael též několik bilaterálních smluv, a to zejména s Egyptem a Jordánskem. Příkladem může být multilaterální spolupráce mezi Egyptem, Jordánskem a Izraelem týkající se Akabského zálivu, která vedla k realizaci akčního programu. Všechny tři země se zavázaly zřídit centrum boje proti ropným skvrnám a vytvořit a realizovat regionální pohotovostní plán pro ochranu této ohrožené oblasti. V rámci dalšího vývoje spolupráce na Blízkém východě byl 25. října roku 1994 přijat zákon The Bahrain Environmental Code of Conduct for the Middle East, který má pomoci všem zúčastněným stranám v boji proti společným hrozbám dopadajícím na kvalitu života a životního prostředí In: FALTEISKOVÁ, Sabina. Úvod do ochrany životního prostředí v Izraeli s nahlédnutím do ochrany vod. In: Damohorský, M., Franková, M., Sobotka, M. Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva. 1. vydání, 158 s. Beroun: Eva Rozkotová, 2017. S. 145–154. ISBN 978-80-87488-27-0.

⁹⁰ Soil Erosion (Prevention) Ordinance z roku 1941.

⁹¹ Od samého počátku bylo území Izraele vystaveno postupné desertifikaci. Před první světovou válkou stavěla osmanská říše na tomto území železnici, protože byly vykáčeny borovice a duby, které projektu stály v cestě. Blíže viz <https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/> [nahlíženo 14. 07. 2019].

⁹² LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 33.

⁹³ Rozhodnutí č. 29/04 ze dne 22. listopadu 2004. Celkem v Izraeli nyní působí jedenáct úřadů zabývajících se odváděním vod, tři z nich pak mají touto změnou pravomoc též v oblasti eroze půdy.

V roce 1956 byl vydán **Zákon o ochraně rostlin**,⁹⁴ kterým bylo na Ministerstvu zemědělství zřízeno další oddělení zaměřené částečně též na ochranu půdy, a to Oddělení ochrany rostlin a inspekce. Vedle kontroly a monitorování chorob rostlin má oddělení pravomoc neschválit použití chemické látky, která je způsobilá poškodit zemědělství obecně, tedy včetně zemědělské půdy.

Třetím právním předpisem v pořadí podle roku jeho vydání je **Zákon o územním plánování**.⁹⁵ Vrcholnou pozici má podle tohoto právního předpisu v celém systému a procesu územního plánování Ministerstvo vnitra, a to jak přímo, tak prostřednictvím jmenování vedoucích pracovníků národních a oblastních plánovacích rad a výkonem zejména koordinační funkce pro tyto úrovně plánování a v neposlední řadě pravomocí nad financemi místních úřadů územního plánování, kterým tak může diktovat vládní politiku. O zřízení tří úrovní plánování, a to národní, oblastní a místní, bylo pojednáno již výše. Národní plán s výhledem do roku 2020 podporuje kromě jiného rozvoj existujících měst při současném zachování nezastavovaného území mezi nimi. Mezi nejnovější legislativní cíle v této oblasti patří snaha o omezení zapojení veřejnosti do procesu územního plánování, které dle odůvodnění této novelizace celý proces pouze zpomaluje, a posílit tak pravomoc příslušných orgánů a úřadů územního plánování.⁹⁶

Nařízení o povinném zřizování městských komisi pro životní prostředí bylo přijato v roce 2005,⁹⁷ o pět let později přijal Kneset zákon, který měl za cíl podpořit místní úřady v prosazování zákonů na ochranu životního prostředí. Jednou z metod byla nová pravomoc k udělování pokut za porušení životního prostředí. K implementaci tohoto zákona však dochází velmi pomalu.⁹⁸

Ostatní právní předpisy zahrnují ochranu půdy spíše okrajově nebo pouze proto, že půdu nelze oddělit od hlavní problematiky. Z tohoto pohledu je vhodné upozornit na rozsáhlou právní úpravu ochrany vod v čele s Vodním zákonem z roku 1959, který však v průběhu vývoje ochrany životního prostředí a stavu množství a kvality vody a vodních zdrojů prošel mnohými novelizacemi a je doprovázen četnými zákony o vodě povrchové i podzemní, pitné, užitkové, odpadní,

V roce 1996 byla těmto úřadům svěřena pravomoc v oblasti celého příslušného povodí podle územní oblasti jejich pravomoci. Tyto úřady dokázaly zásadně zmenšit problémy státu se záplavami a zabývají se rekultivací potoků a řek. Tuto poslední činnost vykonávají úřady společně s Ministerstvem životního prostředí.

⁹⁴ Plant Protection Law, 1956.

⁹⁵ Planning and Building Law z roku 1965.

⁹⁶ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 36.

⁹⁷ Cities Ordinance (Amendment No. 97) z roku 2005.

⁹⁸ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 37.

o úpravě vody a zákony o mořském pobřeží či ve vztahu k Mrtvému moři a problému jeho vysychání, ke kterému dochází již od sedmdesátých let minulého století, a tak dále, například v oblasti odpadů a odpadového hospodářství, nicméně například pouze minimálně v oblasti ochrany půdního fondu lesa. S legislativou řešící právní ochranu vod je spojena problematika, která je předmětem následující podkapitoly. Ač je národní právní úprava této problematiky skromná, přístup státu a vztah jeho obyvatel k přírodě a půdě zvláště je jedinečný a na Blízkém východě nemá obdoby. Ostatní země nejsou ani politicky, ani právně na řešení této problematiky nastaveny, ledaže jsou jim ukládány povinnosti vyplývající ze závazků mezinárodního charakteru.

5.2 *Přístupy k ochraně půdy*

A. Ochrana půdy před znečištěním

Stěžejním cílem ochrany kvality půdy v Izraeli je její ochrana před znečištěním, a to zejména **chemickými látkami** souvisejícími se zemědělskou činností. Zejména se jedná o herbicidy a pesticidy, jejichž přítomnost byla již dříve prokázána v potravinovém řetězci. V současné době je prokázáno, že se znečištění dostalo i do zdrojů podzemních vod. Ačkoliv v legislativě najdeme normy věnující se tomuto problému již poměrně dlouhou dobu, ukazuje se, že normy nejsou natolik účinné, jak zákonodárce očekával. Zemědělská činnost je zde omezená co do rozlohy zemědělské půdy, o to více je zemědělství intenzivní. Také proto se Izrael soustředí na prevenci znečištění půdy a na udržitelné moderní zemědělství. I z toho důvodu dnes dokonce nalezneme farmy, kde jsou množeni speciální brouci a další živočichové pro biologický boj se škůdci⁹⁹. Znečištění půdy zemědělskou výrobou může mít nedozírné následky i pro další složky životního prostředí, jako je voda nebo vzduch. Voda je v Izraeli ceněna téměř jako národní poklad, zdroje jsou však limitované a jejich kvalita je znečištěním půdy negativně ovlivňována. S ohledem na shora uvedené lze očekávat, že právní regulace ochrany kvality půdy, resp. ochrany půdy před znečištěním, bude postavena na výrazně kogentních a imperativních právních normách.

V předchozí podkapitole je popsán přínos Zákona o ochraně rostlin z roku 1956, který ministři zemědělství poskytl pravomoc zakázat přepravu rostlin, zakázat nebo omezit jejich dovoz nebo jejich pěstování a prodej a také regulovat prodej, distribuci i dovoz chemikálií k hubení škůdců, a stanovit normy pro takové chemikálie, pokud to bude vyhodnoceno jako nezbytné opatření proti šíření škůdců rostlin, a zároveň je oprávněn regulovat nakládání a používání chemikálií určených k hubení škůdců, pokud mohou být nebezpečné pro člověka, zvěř či rost-

⁹⁹ Například v kibucu Sde Elijahu.

liny¹⁰⁰. Ochrana půdy zde však výslovně zahrnuta není, pozornost je zaměřena na události, které se odehrávají „nad zemí“. Vzhledem k tomu, že příslušná oddělení v pověření od Ministerstva zemědělství mají za úkol klást důraz na zvyšování zemědělských výnosů, není věnována dostatečná pozornost dodržování shora uvedených preventivních opatření. Ve výsledku to znamená, že pro ochranu půdy před herbicidy a pesticidy toho reálně nebylo vykonáno mnoho.¹⁰¹

Roku 1967 bylo přijato nařízení, které zavádí povinnost označování chemických látek používaných k regulaci růstu rostlin, ochraně před škůdci a nemocemi a tak podobně.¹⁰² Taková chemikálie musí být licencovaná k prodeji a použití v zemědělství, přičemž se zkoumá též její vliv na degradaci, toxicita, účinnost i riziko jejího použití. K tomuto označování také přistupuje povinnost balit chemikálie do odpovídajících obalů a bezpečně je skladovat, používat je pouze k určeným účelům a na předepsané rostliny a škůdce. Obalový materiál a zbytky přípravků má být odevzdáván předepsaným způsobem. Původní regulace stanovila poplatky za příjem takových látek. Tento přístup mnohé farmáře odrážel od správného a životnímu prostředí prospěšného nakládání s těmito odpady. Ministerstvo ochrany životního prostředí proto tento koncept v roce 2009 změnilo a odkládání těchto odpadů na určená místa je nyní možné zdarma.¹⁰³

Půda je ale znečišťována také odpadními vodami. V zemědělství je za podmínek, že plodiny nejsou dále určeny k lidské spotřebě, používána k závlaze **čištěná odpadní voda**. Právní úprava je zajištěna několika právními předpisy na ochranu veřejného zdraví v souvislosti s kvalitou čištěných odpadních vod, avšak nesoustředí se primárně na ochranu půdy jako takové. Vzhledem k tomu, že v této vodě byly v minulosti nalezeny nežádoucí látky, jako třeba těžké kovy, právní regulace se postupně zpřísnuje.¹⁰⁴

Samostatným problémem je pak znečištění půdy a vody **únikem paliv** z benzínových stanic. Právní regulace klade důraz na neustálé monitorování a akční plány v případě úniku paliv, který je způsobilý ohrozit vodní zdroje. Nicméně zá-

¹⁰⁰ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 94.

¹⁰¹ Na druhou stranu se daří zlepšovat kvalitu vody, množství pitné vody i její distribuci díky moderním technologiím, značným investicím a opatřením včetně oprav stávajících vodovodních sítí, které po letech používání vykazují ztráty vody v distribuční síti.

¹⁰² Regulation for Plant Protection (Arrangement of the sale of Chemical Devices) z roku 1967.

¹⁰³ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 95.

¹⁰⁴ Např. nejnovější Public Health Rules (Standards for Wastewater Quality and Rules for Wastewater Treatment) z roku 2010.

kon o prevenci znečištění vody se soustředí na povinnost oznamovací v případě znečištění určité plochy.^{105, 106}

Další oblastí, kde prim hraje prevence, je právní úprava nakládání s *brown-fieldy*, tedy územími bývalých průmyslových zón, které byly takovým provozem znečištěny. Teoreticky se Izrael inspiroval v právní úpravě americké, prakticky zakotvil pouze zákaz znečišťování obecně,¹⁰⁷ ale nestanovil již povinnost k odstranění znečištění. Prakticky je tato problematika řešena pomocí stavebního zákona tak, že je zakázáno stavět na území, na kterém je prokázáno znečištění, a je vyžadován doklad o tom, že dané parcely zamýšlené k zástavbě jsou „čisté“. Bez tohoto dokladu nepovolí stavební úřad výstavbu.¹⁰⁸ Investor je tak nepřímě nucen k sanaci území.

B. Specifická ochrana zemědělské půdy

Zemědělství představuje jednu ze šesti možností, jak legálně používat vodu.¹⁰⁹ Další právní regulace se věnuje ochraně horní vrstvy zemědělské půdy ať z hlediska písečné nebo půdní eroze či s ohledem na problematiku záplav.¹¹⁰ Mezi způsoby, jak předcházet erozi, je řazeno jak regulované pasení zvířat, tak pěstování plodin a další způsoby hospodaření. Do dnešního dne nebyly ustanoveny některé orgány, které byly zákony zřizované a měli za úkol plnění těchto cílů šetrného hospodaření vzhledem k půdní erozi. Největším úspěchem je pověření tří úřadů zabývajících se odvodem vody z krajiny ochranou půdy, jak bylo popsáno výše¹¹¹. Co se týká záplav, trpí území zejména takzvanými sezónními bleskovými záplavami, které zároveň také smývají a odnášejí půdu. V této oblasti se podařilo zřídit po celé zemi úřady, které mají na starost přípravu plánů pro prevenci záplav

¹⁰⁵ Water Regulations (Prevention of Water Pollution) (Fuel Lines) z roku 2006; Water Rules (Treatment of Water Pollution from Fuel) z roku 2010.

¹⁰⁶ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 97. V současné době je stále pracováno na vyčištění některých vodních zdrojů od tohoto druhu znečištění, které je odhalováno průzkumnými vrtly.

¹⁰⁷ Viz Vodní zákon nebo Zákon o územním plánování.

¹⁰⁸ LASTER, R., LIVNEY, D. Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 97. V souladu se zákonem o nebezpečných látkách je stanovena prevenční i nápravná povinnost a uplatňován zákaz zanechat po průmyslové výrobě znečištěnou půdu. Je však otázkou, na kolik jsou ustanovení tohoto zákona účinná. Statistika odpovídající této problematice není v době uzavření rukopisu dohledatelná.

¹⁰⁹ Vodní zákon, 1959, v článku 6 stanoví jako další možnosti použití vody v domácnosti, průmyslu, v práci, obchodu a službách, ve veřejných službách, k ochraně a obnově přírody a přírodních hodnot.

¹¹⁰ Sand Erosion Ordinance z roku 1922, Soil Erosion (Prevention) Ordinance z roku 1941 a Drainage and Flood Control Law z roku 1957. Ač jsou první dva jmenované předpisy z doby Britského mandátu, do dnešního dne nebyly nahrazeny novou legislativou.

¹¹¹ Jedná se o Shikma Besor Drainage Authority, Lower Jordan Drainage Authority a Kinneret Drainage Authority.

a půdní eroze. Tento systém se osvědčil jako efektivní a minimalizoval jak záplavy, tak erozi.

Unikátní složkou nakládání se zemědělskou půdou je vytrvalá činnost JNF směřující k vytváření zemědělské půdy v poušti. První izraelský premiér David Ben Gurion měl za cíl nechat vykvést poušť, jak obrazně popsal svou ideu při podpoře sionistického hnutí a zakládání státu. A skutečně, JNF neúnavně pracuje na rekultivaci pouště, jejím odsolování a dalších nezbytných činnostech, jako je vyrovnávání, obdělávání, orba, případně obnovování dávných teras, což je o to náročnější při vědomí faktické situace, a sice, že Izrael trpí vysokou mírou salinity půdy a nedisponuje nikterak závratným množstvím vody¹¹². Dodnes se JNF podařilo rekultivovat stovky akrů¹¹³ pouštní půdy pro zemědělství v oblasti Negevu a Aravy, která je využívána pro sady, farmy, skleníky a jako pole¹¹⁴. Celých 90 % melounové produkce dnes pochází právě z aravského údolí a 40 % celkové produkce zeleniny a polních plodin je sklízeno v Negevské poušti.

C. Ochrana půdního fondu lesa

Za nadvlády osmanské říše byly vystavěny železnice vedoucí prakticky přes celé území dnešního Izraele, avšak za cenu toho, že byly vykáceny borovice a duby stojící v cestě kolejím. V souvislosti s osidlováním území byl boj s desertifikací jedním z cílů již od počátku minulého století. Od té doby bylo po celé zemi vysázeno přes 250 milionů subtropických druhů stromů, jako jsou cedry, cypřiše, akácie, piniové a tzv. jeruzalémské borovice a duby. Zalesnění mělo pozitivní vliv na vlhkost půdy a dešťové srážky a celkově došlo ke zpříjemnění klimatu, i když mezi květnem a zářím prakticky nepadne ani kapka vody a hlavní deště jsou krátké a prudké, a to na podzim a na jaře.¹¹⁵

Lesy v Izraeli je nutné si představit odlišně od lesů, které známe například v České republice. Izraelské lesy jsou spíše menšími lesíky s častou borovicovou monokulturou, obehnané obrubníky a protkané piknikovými lavičkami a místy vhodnými ke grilování. Leckomu by mohly připomínat typické prostředí italských kempů s hlučnými cikádami. Legislativa se vztahuje na les ve smyslu ochrany před požáry a před poškozením domácími zvířaty. Právní předpisy nám známý termín půdní fond lesa nepoužívají a ochranou půdy zvláště na území lesa se nezabývají.

¹¹² Pro pouštní zavlažování je používána dostupná mírně slaná brakická voda, která je pro tento účel odsolována.

¹¹³ Jeden akr odpovídá 4047 metrů čtverečných.

¹¹⁴ Reclaiming Land for Security and Agriculture. Dostupné online: <http://www.kkl-jnf.org/people-and-environment/community-development/security-roads-and-agriculture/> [nahlíženo 16. 07. 2019].

¹¹⁵ Facts about Israel: Agriculture in Israel. Dostupné z: <https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/> [nahlíženo 16.07.2019].

Základem právní úpravy je mandátní zákon o lesích¹¹⁶, který zakládá lesní oddělení při Ministerstvu zemědělství a ministrovi svěřuje pravomoc vyčlenit jakékoli zalesněné území, které není předmětem soukromého vlastnictví, a prohlásit ho za chráněný státní les, což v zájmu ochrany vede k mnohým omezením v jeho užívání. Zákon také umožňuje chránit jednotlivé stromy.¹¹⁷

Další právní předpisy se zabývají pasením zvířat na¹¹⁸ lesním území a stanovují maximální množství pasených zvířat, aby bylo zabráněno zničení území. JNF také upustil od vysazování monokulturních lesů a více se zabývá ekologickými souvislostmi a biodiverzitou obecně.

D. Územní plánování

Územní plánování v Izraeli je založeno na relativně srozumitelné právní konstrukci skládající se ze čtyř úrovní. Na vrcholu hierarchie jsou Národní plány, které se zabývají záležitostmi celostátního významu, jako jsou například silnice, železnice, letiště a ochrana nezastavěných území. Omezenější působnost mají regionální plány, které jsou závazné pro vymezené území regionu, provádějí národní plán, se kterým musí být v souladu, a upravují také záležitosti regionálního významu, na úrovni národního plánu neřešené. V souladu s regionálními plány jsou vytvářeny plány místní, které jsou o další úroveň detailnější ve svém obsahu. S těmito pak musí být v souladu speciální plány pro konkrétní stavební záměry. Národní plány připravuje Národní plánovací rada, regionální plány Regionální plánovací komise, místní plány a konkrétní stavební záměry připravuje místní plánovací komise. Platí vždy pravidlo, že plány nižší úrovně musí být v souladu s plány vyšší úrovně. Územní plánování hraje velmi významnou roli v ochraně životního prostředí. Kontrolu a klíčovou pozici v oblasti územního plánování má Ministerstvo vnitra.¹¹⁹

Pro stavbu budovy je nezbytné získat stavební povolení, které je možné udělit pouze tehdy, když je stavba, resp. stavební záměr v souladu s příslušnou plánovací dokumentací. Pokud záměr není v souladu s plánovací dokumentací, nemůže být povolen, dokud není tento soulad zajištěn, a to následujícími způsoby. Nejjednodušší způsob je změna konkrétní projektové dokumentace. Situace ale může být takového významu, že je nutné naopak změnit plánovací dokumentaci, která hierarchicky musí být v souladu s plánovací dokumentací vyšší úrovně. Není-li zde soulad, je možné v dané situaci v souladu s právními předpisy změnit

¹¹⁶ Forest Ordinance z roku 1937.

¹¹⁷ LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 136–137.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 34.

územní plány příslušné úrovně při zachování principu, že jednotlivé plánovací dokumenty musí být v souladu s plánovacími dokumenty vyšší úrovně. Izraelské územní plánování má jasnou logickou strukturu a umožňuje dobře koordinovanou spolupráci při plánování na relativně malém území státu. Na druhou stranu je v dynamické izraelské společnosti považováno za málo flexibilní, systém je přetížen řetězcem nezbytných schvalovacích procesů v případě změny plánu nižší plánovací úrovně a požadavku na jejich soulad s plány vyšší kategorie. Zákon navíc umožňuje udělení výjimek ke stavbě, která následně nesplňuje požadavky daného plánu. V současné době působí v Izraeli hnutí, které usiluje o svěření větší odpovědnosti do rukou místních úřadů, ačkoliv to může vést k vyšší míře korupce a k přehnané a nedostatečně kontrolovatelné výstavbě.¹²⁰

5.3 *Související právní předpisy*

Výše již byly uvedeny další právní předpisy, které se, byť často pouze okrajově či jako vedlejší efekt, týkají ochrany půdy. Právním nástrojem, který hraje jednu z klíčových rolí napříč ochranou jednotlivých složek životního prostředí je územní plánování, které je do značné míry základním nástrojem izraelského práva co do ochrany půdy. Původní zákon o územním plánování je z roku 1965 a v průběhu let prošel pouze nezbytnými změnami pro zvýšení efektivity územního plánování a stavebního řízení, snížení byrokracie a také z důvodu nově řešených situací, jako je třeba stavba metra v metropoli Tel Aviv nebo rychlovlaku mezi Tel Avivem, mezinárodním telavivským letištěm a Jeruzalémem.

Od roku 1982 zavedl Izrael po vzoru ostatních zemí legislativu stanovící povinnost zkoumání a posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v případě umísťování staveb a zařízení a stal se součástí územního plánování.¹²¹ Právní regulaci a povinnost provádění procesu EIA zavedl ministr vnitra na základě své pravomoci k provádění stavebního zákona. Ministerstvo ochrany životního prostředí jmenuje poradce pro životní prostředí. Zpráva EIA o dopadech na životní prostředí představuje pro stanovené případy spojnici mezi navrhovaným plánem a životním prostředím obsahující také předpokládané a očekávané dopady na životní prostředí a ukládá uplatnění příslušných nástrojů pro předcházení negativním dopadům. Závěry zprávy shledávající v daném případě negativní dopady nejsou automatickým důvodem k odmítnutí plánů a k ukončení řízení. Plánovací komise na základě zprávy EIA stanoví, která opatření musí být v daném případě zavedena.¹²²

¹²⁰ GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 465-466.

¹²¹ Již dříve probíhalo posuzování vlivů na životní prostředí v případě výstavby elektráren a hlavních čističek odpadních vod, nebylo však součástí územního plánování.

¹²² LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 145-147.

Posuzování vlivů na životní prostředí však není v Izraeli tak účinné, jak by mohlo být. Na jeho nedostatky upozorňují různé neziskové organizace, které kromě jiného kritizují například to, že v případě rozsáhlejší stavby je EIA prováděna pro právě schvalované úseky či etapy a nezabývá se celkovým dopadem stavby na životní prostředí, jak tomu bylo například při výstavbě izraelské dálnice propojující severní a jižní část země.¹²³ Při jiných stavbách povolovaných ve zvláštním zrychleném režimu¹²⁴ není EIA prováděna vůbec, ačkoliv by z dikce právních předpisů byla jinak povinná.

Kromě shora uvedených principů a metod právní úpravy se navíc uplatňuje také odpovědnostní a s tím spojený sankční mechanismus za porušení právních předpisů, poškození nebo ohrožení životního prostředí. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto mechanismu se tato práce omezuje pouze na sdělení, že takový způsob řešení existuje a jeho právní úprava je obsažena v mnoha právních předpisech, které vzhledem k celkovému způsobu právní úpravy není obsažen v legislativě věnující se problematice životního prostředí, když tato ve své podstatě tak, jak ji známe a představujeme si ji například z českého právního prostředí, neexistuje. Jedná se o téma, které by si zasloužilo zvláštní zpracování v další vědecké publikaci, která by se tomuto tématu mohla podrobně věnovat.

6. Srovnání právní úpravy

Právní úprava ochrany půdy je mnohem rozvinutější v České republice než ve Státě Izrael. Souvislost je možné vidět ve vlastnické struktuře, jelikož Izrael má většinu půdy ve státním vlastnictví a její ochraně se věnuje celkově relativně málo. Česká republika je založena na soukromém vlastnictví půdy a k její ochraně bylo přijato mnoho právních norem. Těžištěm právní úpravy ochrany půdy srovnávaných států je vzhledem k právě uvedenému systém a právní úprava v České republice. Izrael však i přes skromnější normotvorbu dokázal efektivně vyřešit problém vody, jejího znečištění i nedostatku.

Zásadním problémem, kterému oba státy čelí, je **degradace půdy**. Klimatické změny mají v České republice na degradaci půdy velký vliv, jsou spojeny s **vodním hospodářstvím**, metodami zemědělské činnosti i dalšími ekologickými, hospodářskými i ekonomicko-produkčními činiteli. Izrael byl vystaven extrémním klimatickým podmínkám od samého začátku. Židé, kteří se do zaslíbené země přistěhovali, si s přírodními podmínkami museli poradit a **adaptovat** se na ně. Izraelské zemědělství se zásadním způsobem rozvinulo na obecně neúrodné poušti. Pomohly tomu technologie moderního zemědělství, systém kapkové zá-

¹²³ Například nezisková organizace Israel Union for Environmental Defence (Adam, Teva Vedin), Public Council for Protection of Open Spaces či The Israel Union for Environmental Defence.

¹²⁴ Jedná se o stavby, na kterých je státní zájem, často se jedná o území sloužící k obraně státu.

vlahy, ale také propracované a extrémně efektivní vodní hospodářství. Významná byla také státní podpora života v kibucech a jejich zemědělské produkce. Izrael zvětšil rozlohu zemědělské půdy a zvýšil její úrodnost a dokázal také zvětšit rozlohu lesů v zemi jejich soustavným vysazováním, které má na starost Židovský národní fond (JNF). Česká republika se naopak potýká se ztrátou rozlohy zemědělské půdy i půdního fondu lesa.

Česká republika má za cíl dosáhnout **harmonie mezi činnostmi v území a ochranou půdního fondu**. V právní úpravě je diskrepance mezi terminologií katastrálního a stavebního zákona nebo katastrálního zákona a zákona o ZPF, ale pokud jsou termíny důsledně používány ve správných souvislostech, nečiní tato nejednotnost významné problémy. Základní je rozlišení pozemků na zemědělské a nezemědělské podle katastrálního zákona, který ve spojení s prováděcí vyhláškou upravuje jejich podrobnou charakteristiku, zákon o ZPF zavádí termíny zemědělská a nezemědělská půda. Izraelská právní úprava také rozlišuje mezi zemědělskou a nezemědělskou půdou, ale podrobnou definicí, jakou uvádí česká právní úprava, nedisponuje. Z hlediska systematiky a právní jistoty by bylo žádoucí takový přehledný předpis do izraelské legislativy zařadit.

Srovnání rozlohy **zemědělské půdy, lesní půdy a ostatní plochy** v obou státech ukazuje, že více jak polovina české rozlohy je tvořena zemědělskou půdou s absolutní převahou orné půdy. V Izraeli je zemědělská půda pouze na čtvrtině území a jen polovina z toho je orná půda. Třetina českého území je zalesněna a desetina je vedena jako ostatní plocha. Izrael je lesy pokryt z necelé desetiny, zato ostatní plocha představuje téměř tři čtvrtiny rozlohy země. Statistická čísla vykazují u Izraele ve většině případů oproti České republice hodnoty poloviční, třetinovou rozlohu má jen orná půda. Překvapivý je rozdíl v rozloze ostatní plochy. Zřejmě je to podmíněno vlastnickými vztahy a rozsáhlým územím izraelské pouště.

Izraelské zemědělství je provozováno převážně ve zvláštních **zemědělských společenstvích** v leccems podobných nám známému družstevnímu zemědělství. Pravidla v kibucu mohou být velmi přísná, ale existují i liberální formy. Z důvodu zajištění potřeb bydlení pro další přistěhovalce do Izraele je nástroji územního plánování stále častěji odebírána půda pronajatá kibucům k zemědělské činnosti, která je výhodněji pronajata pro účely městské či příměstské zástavby. V případě privatizace izraelského státního vlastnictví by **změny účelového určení pozemku** bylo dosaženo obtížněji. Česká právní úprava takto snadné vyjmutí zemědělské půdy pro stavební účely neumožňuje, čímž slouží i k ochraně půdy. K takové změně je až na několik výjimek vyžadováno **vydání správního aktu** a není tak možno učinit např. pouze na základě vůle vlastníka pozemku.

Na druhou stranu česká právní úprava není soustředěná a přehledně uspořádaná v jednom zákoně, ale je roztržena v různých právních předpisech. Základem

je stavební zákon, který stanoví podmínky pro **územní plánování** a nastoluje základní principy, mechanismus a nástroje pro změnu účelového určení pozemků. V případě potřeby vyžaduje **souhlas orgánu ochrany** lesa, ZPF a podobně, a to ve formě závazného stanoviska. **Zvláštní právní úpravu** obsahují složkové předpisy. Pokud by se podařilo sjednotit tuto právní úpravu a spojit složkové zákony do společného kodexu, jak je činěno v jiných právních odvětvích, právní úprava by se zjednodušila a zpřehlednila nejen ve věci změny účelového určení pozemku, ale také poplatků, odvodů a právní odpovědnosti.

Dva až tři centimetry půdy potřebují ke svému vzniku stovky až tisíce let. Kromě salinizace ohrožují **stejně formy degradace** půdy jak půdu v ČR, tak v Izraeli. Česká republika trpí půdním i hydrologickým suchem již několik let, proto se musí zabývat problémem desertifikace, i když pouště na tomto území zatím nejsou. Vzhledem ke globalizaci problematiky degradace půdy má smysl usilovat o mezinárodní spolupráci v ochraně půdy.

Z mezinárodně právního hlediska jsou oba srovnávané státy stranami stejných **zásadních mezinárodních úmluv** a dokumentů, zejména sem patří úmluvy OSN z konference v Rio de Janeiru včetně protokolů a také dalších mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí. Rozdíl je v tom, že Česká republika netrpící desertifikací není na rozdíl od Izraele zařazena mezi ohrožené státy uvedené v přílohách úmluvy o desertifikaci. Snahu o spolupráci vyvíjí oba státy také na bilaterální úrovni se svými sousedy. Na poli Evropské unie ochrana půdy zatím zvlášť upravena není, ačkoliv se od roku 2006 připravuje Rámcová směrnice Evropské komise o ochraně půdy.

Z izraelské národní právní úpravy se pro účely ochrany půdy uplatní pouze několik málo předpisů, jako je **Zákon o prevenci půdní eroze** a **Zákon o ochraně rostlin**, oba z padesátých let minulého století, a **Zákon o územním plánování** z roku 1965. Ostatní právní předpisy zahrnují ochranu půdy spíše okrajově nebo pouze proto, že půdu nelze oddělit od hlavní problematiky, nejvýznamněji **vodní zákon**. Zákony věnující se problematice na stejné úrovni jako české právní předpisy, zejména Zákon o ochraně ZPF a zákon o PFL, v Izraeli chybí.

Česká právní úprava se ochraně půdy věnuje výrazně více než izraelská. Zastřežena je strategickým dokumentem Ministerstva zemědělství. Lze jí uchopit a popsat z více úhlů, ale důraz je kladen na **ochranu zemědělského půdního fondu a půdního fondu lesa**. Zemědělská a lesní půda je v obou státech chráněna co do kvality i kvantity. V České republice svědčí každému z uvedených půdních fondů samostatný zákon a zákon stavební. Problematiky se dotýká i mnoho dal-

ších předpisů. Kvalita půdy je chráněna právními normami, které nastavují limity maximálního znečištění, používání hnojiv a chemických látek a další povinnosti vyplývající přímo ze zákona nebo ze zvláštních předpisů. Některé lidské činnosti jsou v zájmu ochrany půdy podmíněny povolením ve formě správního aktu, což upravuje blíže stavební zákon. Případné poplatky nebo odvody jsou obsaženy také v těchto zákonech. Povinnosti a zásady vyplývající z příslušných zákonů pro nakládání se ZPF a s PFL jsou velmi podobné, mnohdy téměř stejné. Stejně právní předpisy se uplatní pro ochranu rozlohy půdy v České republice s důrazem na územní plánování a regulaci odnímání půdy k jinému účelu. V Izraeli obdobná ucelená právní úprava chybí navzdory tomu, že lidská činnost i přírodní faktory vlastnosti izraelské půdy stále více ohrožují. **Izrael chrání zejména kvalitu půdy**, a to před jejím znečištěním chemickými látkami, používáním čištěné odpadní vody, únikem pohonných hmot a opuštěním průmyslových oblastí bez nutné sanace území. Zemědělská činnost je v Izraeli velmi intenzivní a bylo prokázáno nadměrné znečištění půdy herbicidy a pesticidy. Proto se Izrael soustředí na prevenci znečištění půdy a na udržitelné moderní zemědělství. Zákon o ochraně rostlin zakázal nebo omezil dovoz nebo pěstování a prodej určitých rostlin, distribuci i dovoz chemikálií k hubení škůdců, a stanovil závazné normy pro takové chemikálie. Vzhledem k důrazu kladenému na zvyšování zemědělských výnosů však není dodržování shora uvedených prevenčních opatření věnována náležitá pozornost. Nařízením byla stanovena povinnost označování a licencování v zákoně specifikovaných chemických látek používaných v zemědělství a bylo upraveno nakládání s prázdnými obaly od těchto látek. Postupně se také upravuje a zpřísňuje právní úprava nakládání s čištěnými odpadními vodami, které jsou používány k zavlažování plodin určených k lidské spotřebě.

V oblasti **vodního hospodářství** se legislativa těší pozitivnímu vývoji a modernizaci a celkově dochází ke zlepšování kvality a kvantity vody. Monitorovány jsou úniky paliv z nádrží benzínových stanic. Relativně nově působí povinnost investora výstavby k sanaci území, na kterém má záměr stavět, jinak mu záměr není povolen. Jedná se ale o likvidaci staré půdní zátěže, kterou by spíše měl zajistit znečišťovatel jako osoba odpovědná.

Izraelská právní regulace z mandátního období se věnuje ochraně horní vrstvy zemědělské půdy z hlediska písečné nebo půdní eroze a záplav. Podobně staré právní předpisy nejsou v České republice účinné. Úspěchem posledních let byla dílčí **reorganizace izraelských úřadů** zabývajících se odvodem vody z krajiny a **vytvoření plánů pro prevenci záplav a půdní eroze** v celostátním měřítku. Tento systém se osvědčil jako efektivní a minimalizoval jak záplavy, tak erozi, čímž by mohl posloužit pro inspiraci, jak také pomoci české půdě, která v případě prudkých dešťů nestihne vodu vsáknout. Unikátní složkou nakládání se zeměděl-

skou půdou je v Izraeli vytrvalá aktivita Židovského národního fondu směřující k **vytváření zemědělské půdy** v poušti a **zalesňování** krajiny, které v Izraeli probíhá od jeho samého počátku a dělá izraelské klima snesitelnější. Do budoucna lze předpokládat zvláštní úpravu ochrany lesa v Izraeli.

Právním nástrojem, který hraje jednu z klíčových rolí napříč ochranou jednotlivých složek životního prostředí, je územní plánování, které je do značné míry základním nástrojem izraelského práva na ochranu půdy. Zákon o územním plánování je z roku 1965 a v průběhu let prošel pouze nezbytnými změnami pro zvýšení efektivity územního plánování a stavebního řízení, snížení byrokracie a také z důvodu řešení situací v území vyplývajících z moderní doby. Povinnost **posuzování vlivů na životní prostředí** byla zavedena v roce 1982, kdy se stalo i součástí územního plánování. Bohužel na rozdíl od českého institutu je izraelské posuzování vlivů na životní prostředí málo účinné, je uplatňováno nepromyšleným způsobem často k dílčím úsekům stavby a neplní tak svojí funkci. Vymezené záměry a koncepce v České republice, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, povinně podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí a systém je možné označit za efektivní. Pokročilým způsobem regulace vybraných průmyslových a zemědělských činností je pak zřizování integrovaných povolení. Oba tyto nástroje jsou za daných podmínek povinně využívány a účinně pomáhají v ochraně životního prostředí a dosažení udržitelného rozvoje.

7. Závěr

Mohlo by se zdát, že Česká republika a Stát Izrael jsou na první pohled naprosto nesrovnatelné státy. Ve skutečnosti mají mnoho společného nejen z právního pohledu, ale i z dalších hledisek. Jelikož je srovnáván středoevropský a ve své podstatě zemědělský stát se státem Blízkého východu z poloviny tvořeným pouští, vyplývají z tohoto i některé závěry ohledně právní úpravy ochrany půdy. Je nutné si ale uvědomit, že ani dva sousední státy nejsou stejné. Pokud se ukázalo, že právní úprava a podmínky těchto států nejsou v takové fázi vývoje, aby bylo možné je srovnat, bylo zpravidla možné spatřovat v přístupu státu s pokročilejším či úspěšnějším výsledkem přístupů k ochraně půdy či neoddělitelných složek životního prostředí zdroj inspirace pro druhý srovnávaný stát. Vždy ale záleží také na tom, v jakých podmínkách je právo aplikováno.

Tento článek představil kategorie půdy a právní úpravu na ochranu půdy včetně příslušných nástrojů takové ochrany. Je možné zobecnit, že v obou státech je zvláštní pozornost věnována **ochraně půdy ve smyslu její kvality a kvantity**, s tím rozdílem, že zatímco Česká republika chrání rozlohu zejména zemědělské a lesní půdy před jejím zmenšováním, Izrael dlouhodobě vyvíjí úsilí ke zvětšení rozlohy lesů a zemědělských pozemků. Na druhou stranu intenzivní zemědělství,

fragmentace krajiny, zástavba, ekonomický a sociální růst, klimatické změny, to jsou příklady působení moderní doby představující další faktory mající negativní dopad na vlastnosti půdy projevující se její degradací. Z hlediska trvale udržitelného rozvoje je žádoucí racionální využívání půdy a celkový rozumný přístup k využívání životního prostředí, což jsou principy nezávislé na konkrétním státě a převažujících problémech daného místa, jsou to také společné zásady, kterými by se měla řídit Česká republika i Stát Izrael.

S náročnými **klimatickými podmínkami** se musel Izrael vypořádávat od samého počátku, což se mu podařilo například z hlediska vodního hospodářství, zemědělství a zalesňování. Nakládání s vodou je úzce spojeno s problematikou půdy, a to jak s půdní erozí, tak s produkčními vlastnostmi půdy, efektivním zemědělstvím a dalšími faktory. Izrael vytvořil jedinečný systém zavlažování, které je vysoce účinné, a přitom výrazně úsporné, zrovna tak dokázal získat dostatek vody užitkové i pitné pro potřebu celé země, kterou je schopen rovnoměrně zásobovat při zachování stejné kvality vody, a vypořádal se s pravidelnými záplavami, čímž úspěšně překonává půdní i hydrologické sucho. Dokonce je schopen ze svých zásob podporovat i sousední Jordánsko. Izraelský přístup k této problematice a využívání vhodných technologií se doplňuje s přirozeným vztahem Izraelců k tomuto přírodnímu bohatství a jejich celkovým přístupem k životnímu prostředí, který je ovlivněn také jejich tradičním náboženstvím a vychází i z historických a geografických souvislostí.

Je jednoznačné, že ve věci překonávání extrémního sucha, hospodaření s vodou a související problematiky by měl Izrael být zdrojem inspirace pro řešení této problematiky v podmínkách České republiky.

Ve věci kategorizace půdy a její ochrany v kvantitativním i kvalitativním měřítku se ukázalo, že zatímco Česká republika disponuje podrobnými ochrannými právními normami a upravuje do detailu a specificky problematiku vztahující se k druhovému vymezení pozemků, izraelská právní úprava je v tomto ohledu chudá. Izrael od počátku řešil nevládné klimatické podmínky na svém území. Dosáhl obdivuhodné zemědělské úrovně, zúrodnil pouště, během své existence podstatně rozšířil množství zalesněné půdy, vyvinul mnoho technologií a inovací pro moderní hospodaření na půdě, a kromě jiného dokázal, že kolektivistické pojetí kibuců může fungovat a vody může být i v takových podmínkách, jaké má Izrael, dostatek. Některé následky intenzivního zemědělství, společenského a ekonomického růstu a celkového rozvoje společnosti ho však začínají dostihovat. Česká republika takové problémy již řadu let řeší, novinkou je pro ni ale klimatická výzva, která se významně podílí na degradaci půdy a na kterou zatím nemá dostatečně účinnou odpověď.

Bude zajímavé pozorovat, zda se v následujícím období Izrael zaměří na vytvoření legislativy podobného zaměření a rozsahu jako Česká republika před třiceti lety a nastolí tak ochranu půdy ze všech potřebných hledisek současnosti, a zda Česká republika zase převezme za své některé izraelské principy boje s nepříznivými klimatickými podmínkami a metody moderního zemědělství a vodního hospodářství. Nechá-li se Izrael inspirovat českou legislativou, bylo by vhodné, aby při tvorbě své nové a vlastně prvotní komplexní právní úpravy nakládání s půdou a její ochrany zpracoval jednotlivé předpisy do uceleného a přehledného kodexu, samozřejmě včetně právní úpravy usilující o zachování a postupné zlepšování toho, čeho na tomto poli již dosáhl. Této velké reformě by ale mělo předcházet přijetí již dlouhou dobu připravovaného kodexu soukromého práva, který by znamenal také zmiňovanou transformaci a privatizaci pozemkového vlastnictví. Oba státy by navíc měly **posílit vztah člověka k půdě, jeho spojení se zemí a vědomí jeho naprosté závislosti** na půdě, kterou je lepší racionálně a šetrně obhospodařovat, než vymýšlet nákladné technologie, kterými by bylo možné se této existenční závislosti zbavit.

S ohledem na vše shora uvedené by bylo do budoucna přínosem, kdyby oba srovnávané státy v problematice ochrany půdy jako základní složky životního prostředí a nezbytné podmínky pro lidskou existenci **vyvíjely spolupráci**, a to jak v rovině právní, tak mezi jinými odborníky v této oblasti.

Svět se snaží hledat alternativní možnosti, jak se dále rozvíjet, lidé si chtějí užívat svého stále většího ekonomického bohatství a vyhýbají se zodpovědnosti. Bohužel se ale problémy životního prostředí nevyřeší tím, že budeme namísto klasických automobilů jezdit elektromobily a pečlivě třídit odpad. Je potřeba začít u sebe a změnit osobní přístup, zmenšit ekologickou stopu jednotlivce a chovat se zodpovědně s patřičnou pokorou.

Seznam použitých zdrojů**1. Seznam použité literatury***a. Monografie, odborné knihy a komentáře*

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Vyd. 3. 678 s. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. 2. vyd. Praha: IFEC, 2007. 175 s. ISBN 978-80-903409-6-1.

FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.

GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1.

KRUPP, M. *Dějiny státu Izrael: Od založení do dneška 1948–2012*. Praha: Vyšehrad, 2013, 240 s. ISBN 978-80-7429-295-8.

LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7.

PEKÁREK, M. a kol. *Pozemkové právo*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8.

SIEGEL, Seth M. *Budiž voda, Izraelská inspirace pro svět ohrožený nedostatkem vody*. Vyd. 2., 382 s. Praha: Aligier s.r.o., 2017. ISBN 978-80-906420-3-4.

b. Časopisecká díla a sborníky

DAMOHOŘSKÝ, M. *Ochrana půdy v právu*. In: *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8-20. ISSN 1213-5542.

FALTEISKOVÁ, Sabina. *Úvod do ochrany životního prostředí v Izraeli s nahlédnutím do ochrany vod*. In: Damohorský, M., Franková, M., Sobotka, M. *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. 1. vydání, 158 s. Beroun: Eva Rozkotová, 2017. S. 145–154. ISBN 978-80-87488-27-0.

SÁŇKA, M., MATERNA, J. *Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR*. In: Edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393.

STEJSKAL, Vojtěch. *Právní souvislosti vzniku Chráněné krajinné oblasti Brdy*. In: *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 1, s. 63-68. ISSN 1213-5542.

SPIPKOVÁ, J., ŠEFRNA, L. *Uncoordinated new retail development and its impact on land use and soils: A pilot study on the urban fringe of Prague, Czech Republic*, 2010. *Landscape and Urban Planning* 94, 2010, s. 141-148.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Agriculture in Israel. In: Facts About Israel. Dostupné z:

<https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/> [nahlíženo 30. 6. 2019].

Český statistický úřad. Dostupné z:

https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide [nahlíženo 5. 7. 2019].

DECKER, M. *Types of land in Israel. Buy property in Israel*.

Dostupné z: <http://www.buypropertyinIsrael.com/article/types-of-land-in-israel> [nahlíženo 20. 5. 2019].

IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z:

https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30. 6. 2019].

Informační systém statistiky a reportingu. Dostupné z:

http://issar.cenia.cz/issar/core/images/generate_image.php?idimage=464 [cit. 28. 5. 2019].

Reclaiming Land for Security and Agriculture. Dostupné z: <http://www.kkl-jnf.org/people-and-environment/community-development/security-roads-and-agriculture/> [nahlíženo 16. 7. 2019].

Rezoluce o biologické rozmanitosti. Ministerstvo životního prostředí, 2006. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/\\$file/CBD.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/$file/CBD.pdf) [cit. 29. 5. 2019].

UNGEROVÁ, Zuzana. *Co brání boji s desertifikací?* Ekologické centrum Kralupy nad Vltavou, září 2019.

Dostupné z: <https://www.eckralupy.cz/clanky.php?page=desertifikace> [cit. 28. 5. 2019].

Vítejte na zemi... multimediální ročenka životního prostředí. CENIA, 2013. Dostupné z: http://www.vitejenazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28. 5. 2019].

Židovský národní fond, oficiální webový portál. Dostupné z: www.kkl-jnf.org [nahlíženo 20. 6. 2019].

3. Seznam použitých právních předpisů

a. Česká republika

Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

Vyhláška č. 153/2016 Sb., o stanovení podrobností ochrany kvality zemědělské půdy a o změně vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

Vyhláška č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

b. Izrael

Nařízení o ochraně rostlin (*Regulation for Plant Protection (Arrangement of the sale of Chemical Devices)*), 1967.

Nařízení o povinném zřizování městských komisi pro životní prostředí (*Cities Ordinance (Amendment No. 97)*), 2005.

Pozemkový zákon (*Land Law*), 1969.

Vodní zákon (*Water Law*), 1959.

Základní zákon: Izraelská půda (*Basic Law: Israel Lands*), 1960.

Zákon o lesích (*Forest Ordinance*), 1937.

Zákon o ochraně rostlin (*Plant Protection Law*), 1956.

Zákon o územním plánování (*Planning and Building Law*), 1965.

Zákon o prevenci půdní eroze (*Soil Erosion (Prevention) Ordinance*), 1941.

Zákon o půdě (*Land/Settlement of Title Ordinance*), 1928.

Zákon o Židovském národním fondu (*Jewish National Fund Law*), 1953.

c. Mezinárodní úmluvy a evropské právní předpisy

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, 1989.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, 1992.

Rezoluce Valného shromáždění OSN A/64/201.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů.

Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství.

Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

Úmluva OSN o biologické rozmanitosti, 1992.

Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/ nebo desertifikací, zvláště v Africe, 1994.

4. Seznam ostatních zdrojů

Dokument Ministerstva životního prostředí k Úmluvě OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zejména v Africe. MŽP, 2006.

Evropský akční plán pro biopotraviny a ekologické zemědělství 2016–2020.

Společná zemědělská politika EU 2014–2020.

Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020. Dostupné z:

https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi [nahlíženo 5. 6. 2019].

Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, 2013.

O autorce:

Mgr. Sabina Falteisková, Ph.D., falteiskova@gmail.com, je absolventkou doktorského studia, obor právo životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Tento článek představuje dílčí výstup z disertační práce autorky.

Klíčová slova: půda, vlastnictví, nakládání s půdou

PROTECTION OF LAND IN CZECH LAW AND THE LAW OF ISRAEL

Abstract:

The main goal of the article is to analyse and compare the legal regulation of protection of land in the Czech Republic and the State of Israel and answer the question whether the Czech legislation and the State of Israel can benefit from such regulations.

Protection of land from degradation is absolutely crucial task that in the light of climate change, accompanied by extreme drought along with social and economic development becomes very actual.

The article deals with the land and its peculiarities in the legal sense, which together with other factors significantly affect the relationship to land. Legislation on land protection, land categorization and approaches of both countries to its protection with respect to current environmental problems are subject of significant part of this article which considers current problems and challenges for both countries.

Israel does not have so much legislation, however, achieved good results particularly in agriculture, water management and forestry. On the contrary, the Czech system of component and cross-sectional protection is mostly effective, and, unlike Israel, a reliable land registration system operates in the Czech Republic.

In the conclusion of the article, the system and effectiveness of Czech and Israeli legislation are compared taking into account the initial conditions of both countries and assessed the possibility of using the examined instruments and institutes of one country in term of the other country.

Key words: land, ownership, disposition of land



☛ Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ☛**ÚSTAVNÍ SOUD DAL „REGUBLINÁM“ ŠANCI***JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.***Úvodem**

Ústavní soud České republiky¹ (dále jen „ÚS“) dne 14. 5. 2019 nálezem sp. zn. III. ÚS 3817/17² zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu³ a Krajského soudu v Hradci Králové⁴, neboť shledal, že těmito rozsudky bylo porušeno ústavně zaručené právo obce Pec pod Sněžkou (stěžovatele) na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a dále také její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).⁵

Město Pec pod Sněžkou (dále jen též jen obecně „obec“) leží v Královéhradeckém kraji, protéká jím řeka Úpa a žije zde 657 obyvatel.⁶ Město se nachází v Krkonoších na území Krkonošského národního parku. Pec pod Sněžkou je díky tomu známým a oblíbeným turistickým a lyžařským střediskem. Je výchozím bodem pro celou řadu turistických cílů. Turistická atraktivnost této obce jde ruku v ruce s atraktivitou pro investory a soukromé osoby, kteří na území obce či jejím okolí chtějí vybudovat ubytovací kapacity či zařízení nabízející různé služby. Pec pod Sněžkou se stala také oblíbeným místem pro investory, kteří vytváří projekty nabízející apartmány pro rekreaci osob.

To vše vytváří enormní tlak na využití území, které je specifické nejen polohou obce v Krkonošských horách, ale také její polohou na území Krkonošského národního parku, což má své dopady do režimu ochrany pozemků na území obce. S rostoucí intenzitou zástavby, dopravy a nabídky služeb jsou kladeny i vyšší nároky na koncepci budoucího rozvoje obce, koncepci dopravy v obci i ochranu neza-

¹ III. senát Ústavního soudu, soudcem zpravodajem byl Jan Filip.

² Ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017 č. j. 4 As 138/2017-33. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2017 pod číslem 3649/2017.

⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44.

⁵ Úplný text nálezu Ústavního soudu, jakož i ostatní citovanou judikaturu Ústavního soudu lze nalézt na <<http://nalus.usoud.cz>>

⁶ Počet obyvatel k 1. 1. 2019. Český statistický úřad, 30. 4. 2019 [cit. 15. 7. 2019]. Dostupné na <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-za0wri436p>>.

stavěného území v obci s ohledem na jejich právní režim ochrany jako pozemků nacházejících se na území národního parku.⁷

Územní plán obce Pec pod Sněžkou

Všechny tyto zvyšující se nároky na využití území obce byly impulzem a výzvou pro zpracování, projednání a přijetí nového územního plánu obce Pec pod Sněžkou, který byl vydán jako opatření obecné povahy č. j. 1252/2011/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, usnesením zastupitelstva pod bodem č. 6 ze dne 13. 12. 2011 (dále jen „územní plán“). Územní plán nabyl účinnosti ke dni 31. 12. 2011.

Územní plán obsahuje celou řadu řešení koncepce území obce, které nejsou v rámci územně plánovacích dokumentací přijímaných obcemi obvyklé, a které lze označit za nové způsoby úpravy limitů využití území obce. Tyto nové prvky regulace využití území proto vzbudily otázky zákonnosti těchto prvků a jejich souladnosti s požadavky zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“) a jeho prováděcích předpisů. Zejména se předmětem kontroverze a následného přezkumu staly tzv. regulační bubliny (dále jen „regubliny“) pro zastavitelné plochy.

Tyto regubliny se vyskytují zejména na místech, jež podléhají relativně silné potřebě regulace zastavení z hlediska krajinného rázu a ochrany přírody a krajiny. Jak uvedl ÚS „...podstatou této regulace bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak byla označena jako „regulační bublina“...Podmínkou umístění nové stavby pak bylo, aby „regulační bublina“ nové stavby, jejíž velikost by se určila podle její předpokládané zátěže (dle záměru), se vešla mezi „regubliny“ staveb jiných již existujících.“

Dalšími spornými prvky regulace využití území jsou požadavek zpracování veškerých projektových dokumentací výhradně autorizovaným inspektorem, a dále vyloučení zjednodušujících postupů podle StZ⁸ v územním plánu vyznačených plochách. Územní plán obsahoval i regulativ, že k výstavbě bytových domů bude nutný předchozí souhlas zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“).

Vzhledem k těmto prvkům regulace, u kterých přirozeně vnikly pochybnosti o jejich zákonnosti, byl územní plán podroben přezkumnému řízení, ke kterému byl v souladu s § 192 odst. 2 StZ příslušný Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“). Krajský úřad postupem podle StZ a SŘ zrušil rozhodnu-

⁷ Viz § 16a, 16b zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁸ Zjednodušené územní řízení (§ 95 StZ), vydání územního souhlasu (§ 96 StZ), realizace stavby na základě ohlášení stavebnímu úřadu (§ 104 až 107 StZ). Územní plán dokonce vylučuje i realizaci staveb v rámci volného režimu podle § 103 StZ, přestože charakter záměru splňuje podmínky StZ.

tím (opatřením obecné povahy)⁹ ze dne 27. 10. 2014 části územního plánu, které obsahovaly výše uvedené sporné prvky regulace území, a to z důvodu jejich rozporu se StZ a jeho prováděcí vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“).

Průběh řízení před správními soudy a ústavním soudem

Proti tomuto opatření obecné povahy se obec bránila návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části postupem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Ten návrh obce zamítl, a proto se obec následně obrátila na Nejvyšší správní soud s kasační stížností, která byla také zamítnuta.

Argumentace obce v řízení před správními soudy spočívala primárně na pěti zásadních návrhových bodech. Předně byla zpochybněna pravomoc krajského úřadu přezkoumat soulad územního plánu vydaného obcí jako opatření obecné povahy v samostatné působnosti v přezkumném řízení. Namítáno bylo také překročení principu proporcionality zásahů státu do činnosti územně samosprávných celků. Dále byly zpochybněny zásahy krajského úřadu do regulačních prvků s argumentem, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce. Zpochybněny byly obecně zásahy krajského úřadu do územního plánu, neboť tím podle obce krajský úřad dotvořil územní plán podle svých představ a územní plán tak neodpovídá představám politických zástupců obce. Tento postup je podle obce v rozporu s § 54 odst. 6 StZ.¹⁰

Klíčovým v celém sporu však byla otázka zrušení výše zmíněných regublin. Krajský soud námitce zpochybňující závěry krajského úřadu vedoucí ke zrušení regublin nepřisvědčil. Krajský soud uvedl, že ve svém důsledku aplikace regublin znamená vyhnutí se postupům podle StZ a vyhlášky č. 500/2006 Sb., jako je např. posuzování záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování. Jako jeden ze stěžejních argumentů proti možnosti regulace území prostřednictvím regublin uvedl krajský soud, že územní plán je podle StZ koncipován jako statický dokument a není tedy možné, aby se v průběhu času a potřeb měnil. K změnám územního plánu slouží postup podle § 55 StZ, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny.

⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

¹⁰ „Obec je povinna bez zbytečného odkladu uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.“

Krajský soud k tomu dále uvedl, že už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy je nutné vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle SŘ. Situace, kdy by správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah, je totiž v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny. Krajský soud také zamítl námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy krajského úřadu, neboť shledal, že se krajský úřad vypořádal s veškerými námitkami vznesenými stěžovatelem. Krajský soud dále shledal, že krajský úřad obcí požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy provedl.

Nejvyšší správní soud se následně ztotožnil s argumentací krajského soudu, a proto byla kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu zamítnuta. Přestože v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem byla posuzována řada sporných regulačních prvků, zásadní pro celý spor se stala právě otázka možnosti regulace území prostřednictvím regulbin a tvrzený zásah státu do práva obce na samosprávu.

Proti výše zmíněným rozsudkům správních soudů i opatření obecné povahy vydaném krajským úřadem podala obec tzv. komunální ústavní stížnost proti zásahům orgánů státu. Důvody, ve kterých obec spatřovala porušení svých ústavně zaručených práv, byly obdobné jako v řízení před soudy, přičemž obec nad rámec uvedla, že jí nebyla poskytnuta ochrana soudy před zásahy moci výkonné do samosprávy.

Jedním ze stěžejních argumentů obce bylo i to, že podle jejího názoru došlo k nesprávnému výkladu hranic možností normativní regulace podzákonným předpisem (vyhláškou č. 500/2006 Sb.) v kontextu zákona, neboť nosné důvody, které vedly krajský úřad ke zrušení části územního plánu obce, neměly ani tak základ ve StZ nebo jeho výkladu, ale právě ve výkladu tohoto podzákonného předpisu, resp. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Obec byla toho názoru, že jelikož podle Ústavy je ve své činnosti omezena pouze zákonem, představuje zákonný rámec možností regulace území § 43 odst. 1 StZ. Tento zákonný rámec podle jejího názoru nelze omezovat podzákonným právním předpisem.

Usnesením ze dne 9. 1. 2018 č. j. III. ÚS 3817/17-30 odložil ÚS vykonatelnost napadených soudních rozhodnutí i rozhodnutí (opatření obecné povahy) vydané krajským úřadem.

V derogačním nálezu ÚS zrušil „pouze“ rozsudky krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, avšak nikoliv samotné napadené opatření obecné povahy vydané krajským úřadem, a to z důvodu minimalizace zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci. Celé soudní řízení se tak vrací na začátek, nicméně ÚS určil správním soudům mantinely, které musí správní soudy při přezkumu napadeného opatření obecné povahy zohlednit. Důvodem pro zrušení obou rozsudků bylo

porušení ústavně zaručeného práva obce na samosprávu tím, že obě soudní instance dostatečně neprovedly test proporcionality zásahů státu do práva na samosprávu.

Právo na samosprávu a samostatná působnost obce

Obdobně jako v případě nálezu ve věci Nové Heřminovy¹¹ se ÚS zabýval výkladem a obsahem práva obcí na samosprávu. ÚS vyšel z výkladu čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 3 Listiny a konstatoval, že právem územních samosprávních celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo územního společenství občanů rozhodovat na vlastní (veřejnoprávní) odpovědnost současně ve svém a veřejném zájmu samostatně o svých záležitostech v rámci svého území a v rámci decentralizovaných autonomních prostorů jim vymezených ústavním pořádkem a zákony. ÚS dále zdůraznil, že stát může svými orgány do takto vymezené činnosti samosprávy zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, resp. pokud je porušován, a způsobem stanoveným zákonem.¹² Proti těmto zásahům státu je samosprávě na základě čl. 36 odst. 1 a čl. 36 odst. 2 Listiny zaručena soudní ochrana.

Jak zdůraznil i ÚS, je na zákonodárci, aby určil okruh věcí a záležitostí místního významu, které ve své podstatě naplní onen pojem samospráva.¹³ Zákonodárce je tak povinen určit formou zákona, případně prováděcí předpisy proto nesmí do zákonem vymezené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě.¹⁴

Tímto zákonným rámcem je v případě obcí primárně zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen OZř). Podle § 35 odst. 1 OZř do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánu obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

S odkazem na náleze ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ÚS dovodil, že závěry uvedené v tomto nálezu lze přiměřeně použít též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti.¹⁵

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I ÚS 178/15. 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.

¹² Způsobem je nutno rozumět zákonem stanoveným procesem a prostředky. Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

¹³ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. 34/02. Srov. také KOPECKÝ, Martin, In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 150-151.

¹⁴ Viz bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

¹⁵ „Do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústav-

Dále ÚS vyšel z relevantních ustanovení StZ. Podle § 6 odst. 5 písm. c) StZ je vydání územního plánu v samostatné působnosti obce, a to formou opatření obecné povahy podle správního řádu.¹⁶ Z platného práva bylo také východiskem posouzení věci ustanovení § 54 StZ, podle kterého mimo jiné pořizovatel předkládá zastupitelstvu návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle odst. 2 téhož ustanovení StZ zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

ÚS také uvedl, že do samostatné působnosti na základě StZ zákona patří schvalování územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy, přičemž ji pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti.¹⁷

Dále ÚS zdůraznil, že územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako „územní“ společenství občanů.¹⁸

Na závěr východisek pro projednání věci ÚS konstatoval, že rozhodování o rozvoji území územního samosprávného celku je součástí územní samosprávy, neboť bylo státem decentralizováno a svěřeno do samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem. Do tohoto rozhodování může stát zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje zákon. Z tohoto důvodu je územní samospráva v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny institut specifické formy tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zásahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.¹⁹

ním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů...“

¹⁶ Viz § 43 odst. 4 StZ.

¹⁷ Podle § 6 odst. 2 StZ může i obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 StZ, vykonávat přenesenou působnost a pořizovat územní plán a regulační plán pro území obce. Této možnosti využila právě obec Pec pod Sněžkou a na základě smlouvy uzavřené s fyzickou osobou Městský úřad Pec pod Sněžkou pořídil územní plán této obce. V daném případě tedy nebyl pořizovatelem obecní úřad obce s rozšířenou působností (Obecní úřad Trutnov). Viz odůvodnění územního plánu Pece pod Sněžkou. Dostupné na: < <http://www.pecpodsnezkou.cz/uzemni-plan/> >.

¹⁸ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III ÚS 1669/11.

¹⁹ Viz bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

Z těchto hledisek ÚS vycházel při projednávání věci, neboť respektování územní samosprávy je nezbytnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie. Zásah státu do samosprávy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů, přičemž soudu musí ve svém rozhodnutí výsledek tohoto poměrování náležitě vyjádřit.²⁰

Přezkum překročení pravomoci krajského úřadu

Prvním důvodem, se kterým se ÚS vypořádal, byla otázka kompetence krajského úřadu k přezkumu územního plánu obce vydaného v samostatné působnosti. Obec totiž ve své stížnosti uvedla, že v platném právu neexistuje konkrétní ustanovení, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo.

S odkazem na relevantní ustanovení StZ a SŘ²¹ ÚS konstatoval, že platné právo relevantní zmocnění pro krajský úřad provést přezkum územního plánu vydaného jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení obsahuje. Prostředky a postupy pro takovýto zásah státu, který představuje výkon zvláštního druhu dozoru, ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy konkretizuje § 174 odst. 1 SŘ, podle kterého pro toto přezkumné řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé SŘ. ÚS také připomněl, že otázkou přípustnosti přezkumu územního plánu vydaného v samostatné působnosti krajským úřadem se zabýval již NSS, který v rozsudku rozšířeného senátu ze dne ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36 konstatoval, že v daném případě se jedná o přípustný a zvláštní druh kontrolního (dozorčího) mechanismu.²²

²⁰ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11.

²¹ § 43 odst. 4, § 192 StZ a 174 odst. 2 SŘ.

²² „...rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako „běžné přezkumné řízení“ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. [...] Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu [...], má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořádit (územní plán je fakultativně pořizovanou územní plánovací dokumentací, o jehož pořizení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné

Vzhledem k tomu, že se v případě přezkumu a možného zrušení územního plánu v přezkumném řízení jedná o zásah státu, musí být obci dána možnost aktivně do tohoto řízení vstoupit a případně se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Tato možnost je obci dána skrze přiměřené použití § 172 odst. 5 SŘ, kdy se obec nachází v postavení dotčené osoby a může proto podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.²³ Obci je také v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny dána možnost se proti výslednému aktu (opatření obecné povahy) bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v řízení podle § 101a SŘS. Takováto úprava je tedy podle ÚS ústavně konformní, přičemž ÚS také dodal, že o možnosti přezkoumat územní plán v přezkumném řízení nejsou pochyby ani v odborné literatuře.²⁴

Vzhledem k výše uvedeným argumentům a vzhledem k tomu, že tímto postupem lze územní plán pouze zcela nebo zčásti zrušit, nikoliv změnit, dospěl ÚS k závěru, že předmětnou právní úpravu považuje za ústavně konformní, přičemž uvedl, že je tedy logickým a rozumným krokem zákonodárce umožnit přezkoumat soulad územního plánu obce s právními předpisy v rámci přezkumného řízení postupem dle SŘ.²⁵

Nedodržení principu proporcionality

Další důvody, kterými se ÚS v návaznosti na výše uvedené zabýval, bylo jednak tvrzení obce, že ze strany krajského úřadu došlo k nedodržení principu proporcionality při výkonu jeho pravomoci²⁶ při vydávání napadeného opatření obecné povahy, a dále také to, že ze strany soudů došlo k odepření ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou, a to nesprávným výkladem možností nor-

působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci.“

²³ Srov. také Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. Poradní sbor v této době byl toho názoru, že výsledkem přezkumu opatření obecné povahy v přezkumném řízení bude rozhodnutí. Tento závěr byl posléze překonán rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36. V ostatním jsou závěry poradního sboru a NSS shodné

²⁴ Srov. MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 65, nebo také PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Komentář k § 192. Praha: Leges, 2017. Dostupné v systému ASPI.

²⁵ V této souvislosti ÚS zmínil svou ustálenou rozhodovací praxi hodnocení právních jednání činěných územními samosprávnými celky. V rámci tohoto přezkumu bude důkladněji bráno na zřetel, zda je postup územně samosprávných celků souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2588/14.

²⁶ Pokud by tedy bylo konstatováno, že krajský úřad je takovouto pravomocí nadán – viz předchozí část článku.

mativní regulace otázek územní samosprávy podzákoným předpisem na úseku územního plánování.

Hlavní výtkou obce v otázce nedodržení principu proporcionality bylo, že podle jejího názoru představuje rušení pouze části územního plánu jeho kvalitativní změnu a ve své podstatě dotváření územního plánu krajským vůli krajského úřadu. Takovéto dotváření vůle samosprávy není podle jejího názoru přípustné. Obec je tak toho názoru, že jedinou možností, která je v souladu s tímto principem proporcionality zásahů výkonné moci do samosprávy, je zrušení územního plánu jako celku. Tomuto argumentu však ÚS nepřisvědčil.

ÚS jednak zdůraznil, že v kompetenci správních orgánů je zrušení celého nebo části opatření obecné povahy a nikoliv jeho změna. Tuto situaci ÚS připodobnil přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí. V obou případech je však vždy nutné, aby derogační zásahy byly činěny zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly tak politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. V těchto situacích jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu.²⁷

V obou případech má proto podle ÚS zastupitelstvo obce po derogačním zásahu orgánů veřejné moci vždy možnost právní předpis nebo opatření obecné povahy změnit podle své politické představy. V případě, kdy by derogace části znamenala změnu obsahu právního předpisu nebo opatření obecné povahy, takovou možnost by již nemělo, neboť její rozhodnutí by bylo nahrazeno rozhodnutím přezkumného orgánu. V případě zrušení je proto orgán samosprávy omezen jen v tom rozsahu, že je nucen znovu přijmout řešení, které bylo pro rozpor se zákonem zrušeno.

Přestože se ÚS v odůvodnění nálezu²⁸ poměrně podrobně zabýval ústavní konformitou možnosti zrušení pouze části územně plánovací dokumentace, bylo možné v této souvislosti odkázat již na existující judikaturu ÚS.²⁹ Tato námitka tak byla ze strany ÚS shledána jako nedůvodná, neboť nelze bez dalšího považovat

²⁷ Viz bod 46 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17. K derogaci srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48, rozsudek ze dne 15. 3. 2012 č. j. 7 Ao 7/2011-55 a ze dne 23. 5. 2013 č. j. 7 AOs 4/2012-31.

²⁸ Viz bod 45 až 52 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

²⁹ Zejména nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I ÚS 655/17. „Bez dalšího nelze považovat za jednání soudů mimo jejich zákonem stanovenou kompetenci, resp. automatické porušení práva na samosprávu obce, pokud soudy přistoupí k dílčí derogaci některých částí územního plánu bez toho, že by tím vytvořily neregulované plochy („bílá místa“). V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřípustný zásah do práva na samosprávu, neboť by soud byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být značně složitá, komplexní, vzájemně provázaná, resp. být výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat, přičemž by např. zároveň neexistoval subjekt, kterému by daný způsob regulace území vadil.“

jednání krajského úřadu za překročení jeho pravomoci, resp. za automatické porušení práva na samosprávu obce, situaci, kdy krajský úřad přistoupil ke zrušení jen některých částí územního plánu. V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

Zároveň však ÚS uvedl, že zcela jinou otázkou je, zda tento dílčí zásah je ústavně konformní z jiných hledisek, resp. zda tento zásah obстоjí z důvodu porušení ústavních kautel pro zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.³⁰

Zákonnost regublin a právo na samosprávu

Důvodem pro zrušení v úvodu zmíněných rozsudků správních soudů byla právě otázka chybného posouzení zákonnosti regublin. Rozdíl v názoru mezi obcí a krajským úřadem, potažmo Ministerstvem pro místní rozvoj jako vedlejšího účastníka, lze shrnout jako spor o dodržování požadavků vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle názorů krajského úřadu, který byl potvrzen i správními soudy, není možné územním plánem upravovat takové prvky, které se v průběhu času mění, a které jsou v rozporu s vyhláškou č. 500/2006 S., resp. způsoby, které vyhláška neupravuje.

Obec je však toho názoru, že takto postupovat lze, neboť tyto postupy výslovně vyhláška č. 506/2006 Sb. nezakazuje a zároveň jsou dodrženy požadavky StZ a úprava je v souladu s úkoly a cíli územního plánování.

Jako východisko pro posouzení souladu regublin ÚS uvedl, že je třeba posuzovanou věc přezkoumat z hlediska zvláštností územního plánování, přičemž v řízení o komunální ústavní stížnosti přezkoumává spornou otázku opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu a přípustnosti zásahu státu do něj, tedy nikoli z hlediska stavebního zákona, ani přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. ÚS tak vymezil optiku přezkumu zcela jiným způsobem než krajský úřad a správní soudy.

Přestože ÚS konstatoval, že rozhodování o územně plánovací dokumentaci je výkonem veřejné moci a pro obec tedy platí ústavní mantinely výkonu veřejné moci,³¹ neznamená to, že by i tyto mantinely neměly své meze dané ústavně chráněným právem obce na samosprávu. Z tohoto důvodu musel ÚS posoudit „*zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obec vytváří, a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku obstojí.*“³²

Správní soudy podle názoru ÚS dostatečně k tomuto nepřihlédly, přičemž ÚS zdůraznil, že „*(...) takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen*

³⁰ Viz bod 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

³¹ Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

³² Viz bod 54 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon (StZ – pozn. aut.) chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí zejména tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu dostatečně nevyjadřují, resp. právo obce na samosprávu v rozsahu výše vymezeném ve svých rozhodnutích důsledně nezohlednily...“

Nad rámec těchto závěrů ÚS konstatoval, že nepovažuje regulaci ve formě regublin samu o sobě za rozpornou se StZ, nicméně vědom si jistých specifík této regulace uvedl, že pokud by mělo dojít ke zrušení této regulace, mělo by k ní dojít spíše na základě individuálního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části postupem podle § 101a a násl. SŘS, kde by byl posuzován zásah do veřejných subjektivních práv, než na základě vrchnostenského zásahu ze strany orgánu státu.

Byť z pochopitelného důvodu, ale přeci jen poněkud zvláště působí výtky ÚS týkající se nezohlednění specifičnosti předmětu řízení, tedy skutečnosti, že regulované území se nachází na území Krkonošského národního parku a že tento způsob regulace byl právě po dlouhých jednáních dohodnut se Správou Krkonošského národního parku.³³

Možnost obce přijmout regulaci území ve formě regublin shrnul ÚS takto: „S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.“³⁴

³³ Viz bod 64 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

³⁴ Viz bod 65 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

Závěrem

Nyní bude opět na krajském soudu, aby v intencích tohoto nálezu posoudil opatření obecné povahy, kterým byly zrušeny některé části územního plánu obce Pec pod Sněžkou. Tento náleze se však dá vykládat v podstatě dvěma způsoby.

Prvním je jeho interpretace v tom smyslu, že soudy budou nuceny posoudit a případně samy provést test přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu. Bude tak opět na správních soudech, jak regulaci tímto prizmatem posoudí, přičemž nelze předjímat, k jakým závěrům správní soudy dospějí. Není tedy vyloučeno, aby dospěly k závěrům stejným, tedy zrušení této regulace, ale po zohlednění mantinelů nastavených ÚS.

Druhá varianta má poměrně zásadní dopady na oblasti územního plánování v ČR a bohužel z odůvodnění nálezu ÚS není zřejmé, zda si ÚS tyto důsledky uvědomuje. ÚS totiž na řadě míst naznačil, že zásah krajského úřadu a správních soudů přiměřený nebyl. Už samo vyjádření ÚS soudu k otázce zákonnosti regublin naznačuje postoj, jakým způsobem bude ÚS na otázku regublin (pokud k němu tato kauza opět doputuje) nahlížet.³⁵

Může-li obec přijmout regulaci odlišnou od té, která je obecně vymezena StZ a v podrobnostech upravena vyhláškou č. 500/2006 Sb., a to s odkazem na právo na samosprávu, lze tuto situaci označit za poměrně schizofrenní. Ano, je pravdou, že obec přijímá územní plán v samostatné působnosti, nicméně je nutné zdůraznit, že proces pořizování územně plánovací dokumentace probíhá v působnosti přenesené. Proces zpracování a přijetí územně plánovací dokumentace je tak *de facto* i *de iure* společným dílem státní správy a samosprávy. Samospráva určuje požadavky na rozvoj a využití území formou schválení zadání územního plánu³⁶, státní správa pak zajišťuje soulad a zpracování těchto požadavků tak, aby byly chráněny i soukromé zájmy, ale především veřejné zájmy na využití území, např. ochrana přírody, krajiny, zemědělského půdního fondu, lesa, vod, ovzduší aj. Z těchto důvodů StZ upravuje proces zpracování a projednání návrhu územního plánu a proces řízení o územním plánu, včetně zohlednění stanovisek dotčených orgánů.³⁷

³⁵ Srov. také oznámení o vyhlášení tohoto nálezu na stránkách Ústavního soudu: „*Obec může územním plánem regulovat své území i nekonvenčními právními prostředky (např. regulačními bublinami), když budou v souladu se stavebním zákonem*“. Dostupné na < <https://www.usoud.cz/aktualne/obec-muze-uzemnim-planem-regulovat-sve-uzemi-i-nekonvencnimi-pravnimi-prostredky-napr/>>.

³⁶ Srov. § 47 StZ.

³⁷ Viz § 50 až 54 StZ.

Zpracovatel dokumentace³⁸ proto musí postupovat v souladu nejen se StZ a jeho prováděcími předpisy, ale i ostatními právními předpisy.³⁹ I pro pořizovatele bezpochyby platí zásada zákonnosti ve smyslu SŘ.⁴⁰

Pořizovatel sice zpracovává na základě zadání územního plánu, resp. požadavků zastupitelstva územní plán, nicméně v rámci své činnosti musí postupovat vždy v souladu a v mantinelech daných mu právním řádem. Konstatuje-li ÚS, že princip „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ avšak pro obce limitovaný jejich ústavně zaručeným právem na samosprávu, pro pořizovatele jako vykonavatele přenesené státní správy tato limitace neplatí. Pořizovatel tak v rámci tohoto principu nemůže z tohoto principu vybočit a dokumentaci může zpracovat jen tak, jak mu zákon a prováděcí předpisy dovoluje.

Není tak zcela pravda, že tvorba územního plánu je zcela v samostatné působnosti obce. Výrazem samostatné působnosti obce v procesu územního plánování je přijetí zadání územního plánu a následně přijetí, nepřijetí či vrácení návrhu územní plánu s pokyny k úpravě pořizovateli.⁴¹ Platná právní úprava neumožňuje obci dotvářet či samostatně měnit obsah územního plánu bez spolupráce se státní správou.

Je-li obsah samosprávy, resp. samostatné působnosti určen zákonodárcem v tomto rozsahu, je nutné na regulaci pomocí regulin podle mého názoru nahlížet jinak. Podle mého názoru totiž v tomto případě došlo k selhání státní správy při výkonu přenesené působnosti. Nelze odhlédnout od toho, že územní plán byl tvořen, jak je uvedeno výše, Městským úřadem Pec pod Sněžkou prostřednictvím odborně způsobilé osoby. Územní plán tak byl tvořen pravděpodobně v intenzivnější spolupráci se zastupitelstvem, než by tomu bylo v případě, kdy by územní plán tvořil obecní úřad obce s rozšířenou působností. Došlo také k selhání dozorové činnosti krajského úřadu, neboť ten měl již na základě výsledků projednání zaslat obci negativní stanovisko k návrhu územního plánu z hlediska jeho zákonnosti.⁴²

Lze totiž konstatovat, že samospráva přijala úpravu, která byla pořizovatelem zpracována v rozporu se zákonem. Zrušení územního plánu tak podle mého názoru není zásahem do samosprávy, nýbrž výsledkem nezákonnosti postupu státní správy. Přístup zvolený ÚS tak ve svém důsledku znamená, že zpracuje-li pořizovatel, který je vázán zákonem a prováděcími právními předpisy, byť na základě

³⁸ Ať už obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad, který zajistil kvalifikační předpoklady pro výkon územně plánovací činnosti.

³⁹ Viz § 53 odst. 4 písm. c) a d) StZ.

⁴⁰ Viz § 2 odst. 1 SŘ.

⁴¹ Viz § 54 StZ.

⁴² Viz § 53 odst. 1 StZ.

požadavků obce, územní plán v rozporu s požadavky danými právními předpisy, avšak územní plán je „posvěcen“ jeho přijetím zastupitelstvem obce, je tento územní plán chráněn ústavně zaručeným právem na samosprávu.

O to více je alarmující, je-li v nálezů naznačeno, že v rámci výkonu samosprávy může být obec omezena pouze zákonem, tedy nikoliv prováděcí vyhláškou ke StZ. Jinými slovy, při vydání územního plánu je obec vázána pouze StZ a ostatními zákony. Je opět třeba zdůraznit, že uvedené pro pořizovatele neplatí, ten je vždy vázán i prováděcími předpisy. Nicméně podle mého názoru nelze tvrdit, že by obec při vydání územního plánu ve formě opatření obecné povahy nebyla nucena zohlednit i prováděcí právní předpisy ke StZ.⁴³ Při vydání územního plánu jako opatření obecné povahy má obec, resp. zastupitelstvo jako orgán obce, bezesporu postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ. Proto i na obec, resp. zastupitelstvo obce dopadá povinnost zachovávat zásadu legality podle § 2 odst. 1 SŘ.

Z těchto důvodů bude nutné při novém posuzování věci před správními soudy poměřit právo na samosprávu s ústavními požadavky na výkon veřejné moci zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, neboť na rozdíl od ÚS jsem toho názoru, že tyto požadavky nejsou modifikovány právem na samosprávu, nýbrž rozsah a obsah samosprávy je limitován tímto principem.

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

Klíčová slova: územní plánování – samospráva – obec - Ústavní soud – Ústava - Listina základních práva a svobod

⁴³ Srov. rozsah ověření souladu územního plánu zastupitelstvem podle § 54 odst. 2 StZ

THE CONSTITUTIONAL COURT GAVE A CHANCE TO „REGUBLINY“

Summary

The paper presents the current decision of the Constitutional Court No. III. ÚS 3817/17 of 14th March 2019. In this judgement, the Constitutional Court dealt with question whether the right of the municipality to self-government was violated by the intervention of regional authorities and courts by canceling part of the municipal plan. Before the administrative courts, the municipality sought the annulment of the intervention of the regional authority in its spacial plan because, in its opinion, this constituted an interference with its constitutionally guaranteed right to self-government. In the municipality's opinion, the principle of proportionality was also violated. The Constitutional Court stated in the proceedings that the rights of the municipality were violated. The Constitutional Court concluded that, within the right of self-government, the municipality is also entitled to choose unconventional means of regulation of the territory, provided that they comply with the Building Act. For this reason, the Constitutional Court revoke the judgment of the Regional Court and the Supreme Administrative Court.

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



 KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP **POŽADAVKY PRÁVA EU NA ÚČINNÉ TRESTÁNÍ
V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ***JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Když jsem v jednom z bývalých čísel tohoto časopisu psal, že směřování Unie možná silně ovlivní mladá generace belgických politiků zastoupená Magnettem nebo Micheleem, nenapadlo mě, že se tento tip vyplní velice brzy a Charles Michel se stane předsedou Rady EU. A rozhodně bych ještě před rokem nehádal, že se novým komisařem pro životní prostředí stane 28letý Virginijus Sinkevičius z Litvy. Jde však o logický krok, který následuje zvolení Ursuly von der Leyenové do čela Komise. Ta musela mnohokrát zopakovat, že nehodlá slevit z kurzu nastaveného předchozí Komisí v oblasti ochrany životního prostředí, ovšem mermomocí se bránila jakýmkoliv konkrétním závazkům,¹ což bylo s ohledem na výsledek voleb do Evropského parlamentu považovat za zklamání. A když na veřejnost unikl prvotní rozpis rozdělení jednotlivých ředitelství, který vůbec nepočítal se samostatnou ochranou životního prostředí, následovalo jediné možné řešení - obsazení DG ENVI někým, kdo bude ve slušné formě, až se začnou projevovat výsledky ambiciózních unijních plánů. Jak prohlásil Sinkevičius během slyšení v Parlamentu, „pro moji generaci není 2050 jen číslo na papíře. My ho budeme žít.“²

Pochopitelně jde o velký politický risk nejen s ohledem na skutečnost, že průměrný věk předpokládaných nových komisařů je 56 let. Sinkevičius, u kterého média nezapomínají připomenout, že v kanceláři vystavuje trumpovskou červenou kšiltovku s nápisem „Make America Great Again“³ (stejně jako jeden z českých soudců oceněný titulem Právník roku), má za sebou solidní úspěchy zejména v oblasti litevské inovace digitální správy. Na unijní úrovni však může velmi rychle narazit při důležitých jednáních, která se budou vést k nové strategii na ochranu biodiverzity nebo k akčnímu plánu oběhové ekonomiky. Aby se Sinkevičius

¹ Viz zejm. Von der Leyen, U. *A Union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

² Commissioner Hearings: Virginijus Sinkevičius. Euractiv, 4. 10. 2019. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=MTflgigVEMM&list=PLOwH4SVsRp0Ixz_uyHL-UgUZyUEAn0AvI&index=17

³ Herszenhorn, D. M. Lithuania puts forward economy minister for European Commission. *Politico. EU*, 8. 7. 2019. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/virginijus-sinkevicius-lithuania-economy-minister-european-commission/>

nevymkl vedení Komise, von der Leyenová pověřila sledováním plnění zelených cílů jednoho z nových místopředsedů Komise, Franse Timmermanse. Jde o jeden z dalších paradoxů prosazování ochrany životního prostředí, která se z pozice nechtěného dítěte dostala mezi priority Evropské unie a nyní poprvé i do místopředsednické agendy.

Sinkevičiusovi pochopitelně pomohla i skutečnost, že je členem litevské strany zelených, která však reprezentuje spíše konzervativní směr zemědělské politiky a v Evropském parlamentu se ani nepřipojila k *Greens-EFA*. Nejde tak o ryze zeleného kandidáta a bude jistě zajímavé, jak se vypořádá s různými zákulisními dohodami, které v posledních letech paralyzovaly činnost jeho ředitelství. Vhodného spojence by mohl najít v dánské místopředsedkyni Komise Margrethe Vestagerové, která se nikdy netajila podporou klimaticky neutrální Unie a především neváhala v čele *DG COMP* důrazně vystoupit vůči různým nadnárodním společnostem.

Výsledky mladého komisaře bude možné hodnotit teprve za několik měsíců, ale doufejme, že se osvědčí stejně jako *enfant prodige* předchozí Komise, bulharská komisařka Mariya Gabrielová, která bude dohlížet na rozvoj výzkumu (byť se z názvu příslušného ředitelství *výzkum* vytratí), což je dobrou zprávou pro všechny unijní včely, o jejichž ochranu na unijní úrovni Gabrielová dlouhodobě usiluje.

Každopádně pokračuje tradice, podle které se o životní prostředí stará komisař z některého z menších států, tentokrát navíc v silném pobaltském tandemu, neboť energetiku převezme estonská komisařka Kadri Simsonová. Její úspěch je možné považovat za ocenění aktivního estonského předsednictví Rady v roce 2017 a vyvrácení mýtu, že malé státy v Unii na nic nedosáhnou.

V přípravách na druhé předsednictví, kterého se ujme v polovině roku 2022, se může Česká republika inspirovat i ve Finsku, které svůj program priorit zřetelně komunikuje s veřejností, takže jím žije celá země. Přitom předchází předsednictví České republiky se nevyhnulo označení za mediální katastrofu.⁴ V politické rovině čeká Česko řada nelehkých úkolů. Mimo jiné bude zastupovat Radu při jednáních v rámci zasedání mezinárodních organizací a mnohostranných smluv i mimo území EU v době, kdy se zvyšuje tlak nejen na přijímání klimatických závazků. Především však bude nutné znovu definovat vlastní zahraniční politiku, kterou Česko do jisté míry vyměnilo za pŕátky právě o klimatu nebo migraci, či za vztah k Rusku a Číně. V současné době však není v rámci EU považované za seriózního partnera a je patrně jen otázkou času, než pocítí důsledky nekonstruktivního přístupu vetovací koalice států V4. Že je potřeba nahradit dotační strategie jasnou vizí, bude jasné hned po přijetí nového rozpočtu Unie. K tomu je možné dodat, že zatímco šestiměsíční

⁴ Viz Kaniok, P., Smekal, H. České předsednictví v Radě EU: politický standard, mediální katastrofa. *Politologický časopis*. 2010, č. 1, s. 39–58.

program priorit bude Česko tvořit samo, na osmnáctiměsíčním plánu se bude muset domluvit v rámci takzvaného tria s Francií a Švédskem, což nebude – přinejmenším v oblasti ochrany životního prostředí – jednoduchý úkol.

Trestání v ochraně životního prostředí

Z novější judikatury SDEU jsem si ke stručnému komentáři vybral rozsudek ve věci **C-624/17 (Tronex)**,⁵ který umožňuje širší úvahu nad požadavky unijního práva na trestání v ochraně životního prostředí.

Společnost Tronex nakoupila v Nizozemsku od různých maloobchodníků, velkoobchodníků a dovozců malá elektrická zařízení (rychlouhvací konvice, napařovací žehličky, ventilátory a elektrické holicí strojky), která plánovala vyvézt do Tanzanie v rámci jedné velké zásilky. Jednalo se o přístroje vrácené spotřebiteli v rámci záruky a rovněž o zboží, které bylo například vyňato ze sortimentu prodávajícího v důsledku změny tohoto sortimentu. Některé přístroje byly mimo to vadné. Státní zastupitelství kvalifikovalo přístroje tvořící zásilku jako odpad a posoudilo jednání společnosti jako rozporné s požadavky nařízení o přepravě odpadů z roku 2006.⁶

Soudní dvůr uvedl, že přístroje stížené vadami vyžadujícími opravu, které není možné použít k původnímu účelu, představují zátěž pro svého držitele, a musí tedy být považovány za odpad, jelikož není jisté, že je držitel skutečně opraví. To platí i pro přístroje, u nichž nebylo předem zjišťováno, zda fungují správně, nebo které nejsou správně chráněny proti škodám spojeným s přepravou. Naproti tomu takové zboží, které se stalo nadbytečným v sortimentu prodávajícího a nachází se v nepoškozeném původním obalu, nemusí být považováno za odpad, pokud žádné okolnosti nemohou vést k opačnému závěru. Samotná okolnost, že prodávající a kupující kvalifikovali prodej jako prodej zásilky a tato zásilka obsahuje přístroje, které musí být považovány za odpad, podle SDEU neznamená, že všechny přístroje obsažené v této zásilce představují odpad.

Závěry rozsudku nejsou překvapivé. Stanovisko generální advokátky⁷ však nabízí zajímavou úvahu, která upozorňuje na skutečnost, že podstatou řízení před vnitrostátním soudem je přezkum uložení trestněprávní sankce za stavu, kdy neexistuje judikatura k výkladu pojmu *odpad*, kterou by bylo možno použít přímo na skutkové okolnosti projednávané věci. Podle generální advokátky proto lze pochybovat, „*zda je definice odpadu natolik určitá, aby v projednávané věci mohla být uložena trestněprávní sankce. Předvídatelnost a určitost, jakožto požadavky*

⁵ Rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2019, *Tronex* (C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564).

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů. OJ L 190, 12. 7. 2006, s. 1-98.

⁷ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 2. 2019, *Tronex* (C-624/17, ECLI:EU:C:2019:150).

*vyplývající ze zásady legality v souvislosti s trestnými činy a tresty (nullum crimen, nulla poena sine lege), mají totiž podle čl. 49 odst. 1 věty první Listiny základních práv zásadní význam nejen v právním řádu Evropské unie, ale i v právních řádech členských států.*⁸

Výkladová nejistota přitom není problémem, který se dotýká výhradně oblasti nakládání s odpady. Značná část judikatury SDEU se zabývá výkladem termínů používaných v různých environmentálních směrniciích a nařízeních, a to za situace, kdy unijní právo vyžaduje zavedení účinných sankcí k prosazování závazků vyplývajících z těchto právních předpisů. Je otázkou, nakolik je v případě neustáleného významu některých pojmů užívaných unijními předpisy splněna podmínka, aby bylo možné se z textu příslušného ustanovení dozvědět, z jakých úkonů a opomenutí vzniká konkrétnímu subjektu trestněprávní odpovědnost.⁹

Obecně platí, že je třeba význam a dosah pojmů, pro které nemá unijní právo žádnou definici, určit v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou součástí.¹⁰ Zatímco cíl unijních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí nebývá sporný, určit obvyklý smysl výrazu v běžném jazyce již nemusí být jednoduchým úkolem.

Příkladem budiž rozsudek ve věci **C-585/10 (Møller)**,¹¹ ve kterém se SDEU zabýval výkladem pojmu „prasnice“ ve smyslu tehdejší směrnice IPPC.¹² Chovatel, kterému bylo uloženo snížit velikost provozu na maximálně 750 míst pro prasnice, totiž argumentoval, že je třeba rozlišovat mezi místy pro prasničky a místy pro prasnice. Výraz „prasnice“ se podle něj vztahuje pouze na dospělé samice prasete po prvním porodu, zatímco výrazem „prasnička“ se rozumí zapuštěné dospělé samice prasete před prvním porodem. Jeho chov se přitom skládá z 875 prasnic

⁸ Bod 51 s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 5. 12. 2017, *M. A. S. a M. B.* (C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, bod 51).

⁹ K tomu viz rozsudky ESLP ze dne 15. 11. 1996, *Cantoni proti Francii* (stížnost č. 17862/91, § 29), ze dne 22. 6. 2000, *Coëme a další proti Belgii* (stížnosti č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, § 145), ze dne 20. 9. 2011, *OA O Něžtjanaja kompanija Jukos proti Rusku* (stížnost č. 14902/04, § 567). A dále viz rozsudky SDEU ze dne 3. 5. 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261, bod 50), ze dne 28. 3. 2017, *Rosněft* (C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, bod 162), ze dne 5. 12. 2017, *M. A. S. a M. B.* (C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, bod 56).

¹⁰ Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404, bod 38), ze dne 22. 12. 2008, *Wallentin-Hermann* (C-549/07, ECLI:EU:C:2008:771, bod 17), ze dne 22. 1. 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA* (C-473/07, ECLI:EU:C:2009:30, body 23-24).

¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2011, *Møller* (C-585/10, ECLI:EU:C:2011:847).

¹² Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění. OJ L 257, 10. 10. 1996, s. 26-40.

o stáří méně než jeden rok, což potvrdilo i šetření inspekce.¹³ SDEU se ztotožnil s názorem vnitrostátního správního orgánu, že účelem směrnice IPPC je chránit životní prostředí a není důvodu mít za to, že prasnička znečišťuje prostředí méně než prasnice nebo že znečišťuje prostředí jinak.

Obvyklým smyslem pojmu v běžném jazyce se však SDEU nezabýval, pouze odmítl poukaz chovatele na rozlišování mezi prasnicemi a prasničkami ve směrnici, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat.¹⁴ Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že nelze jednoduše přebírat terminologii používanou různými směrnicemi, pokud každá sleduje odlišný cíl a ani na sebe vzájemně neodkazují: „*Směrnice 91/630 tak sleduje zjevně jiný cíl než směrnice 96/61, a proto její ustanovení nelze použít pro výklad pojmu „prasnice“ obsažený v bodě 6.6 písm. c) přílohy I ke směrnici 96/61. Dále je nutno konstatovat, že pokud jde o definici činností, které spadají do působnosti směrnice 96/61, neobsahuje tato směrnice jakýkoli odkaz na směrnici 91/630; rovněž je třeba připomenout, jak již bylo konstatováno v bodě 27 tohoto rozsudku, že směrnice 91/630 v článku 2 upřesňuje, že definice v ní obsažené jsou pro tuto směrnici specifické.*“¹⁵

Na druhou stranu nesporně existuje zájem na používání jednotné terminologie napříč unijními předpisy, zvláště když mohou problémy s výkladem dále prohloubit odlišnosti jednotlivých jazykových verzí. Nutnost jednotného výkladu různých jazykových verzí ustanovení unijního práva přitom podle SDEU vyžaduje, aby bylo dotčené ustanovení v případě rozdílu mezi jazykovými verzemi vykládáno nejen s ohledem na účel právní úpravy, ale i na její celkovou systematiku.¹⁶ Z hlediska trestání může být například zajímavé domýšlet, zda a do jaké míry se uplatní při výkladu pojmu „emise“ podle čl. 3 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích¹⁷ („*přímé nebo nepřímé uvolňování látek, vibrací, tepla nebo hluku z bodových nebo difúzních zdrojů v zařízení do ovzduší, vody či půdy*“) výklad pojmu „emise do životního prostředí“ ve smyslu směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.¹⁸ V jejich případě SDEU označuje za podstatnou vlastnost emisí i jejich předvídatelnost za obvyklých či skutečných podmínek.¹⁹

¹³ Body 15-16.

¹⁴ Směrnice Rady 2008/120/ES ze dne 18. prosince 2008, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat (kodifikované znění). OJ L 47, 18. 2. 2009, s. 5-13.

¹⁵ Body 37-38.

¹⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2007, *Profisa* (C-63/06, ECLI:EU:C:2007:233, bod 14).

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). OJ L 334, 17. 12. 2010, s. 17-119.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. OJ L 41, 14. 2. 2003, s. 26-32.

¹⁹ Viz rozsudek SDEU ze dne 23. 11. 2016, *Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting* (C-442/14,

Od nejistoty ve výkladu určitých pojmů je nutné odlišit nejistotu v identifikaci předmětu. Pokud se vrátíme k odpadům, pak jde např. o rozdíl mezi vymezením pojmu „nebezpečný odpad“ a rozsahem povinnosti zkoumat povahu odpadu, aby bylo možné dospět k závěru, že se jedná či nejedná o nebezpečný odpad. Dobrou ilustraci v tomto ohledu poskytuje nedávný rozsudek SDEU ve věci **C-487/17 (Verleza a další)**.²⁰ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci trestních řízení zahájených proti třem desítkám osob obžalovaných – správců skládek – z trestných činů týkajících se zejména nezákonného obchodování s odpady. Podle státního zástupce nakládali s odpady, kterým mohly být přiděleny kódy odpovídající nebezpečným odpadům nebo kódy odpovídající nikoliv nebezpečným odpadům, jako s nikoliv nebezpečnými odpady, aniž by předtím provedli vyčerpávající a úplný chemický rozbor. Podle SDEU musí držitel odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, ale jehož složení není předem známo, za účelem tohoto zařazení „určit uvedené složení a zjistit nebezpečné látky, které se v něm mohou důvodně nacházet, aby mohl určit, zda má odpad nebezpečné vlastnosti, přičemž k tomuto účelu může použít odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky stanovené v nařízení č. 440/2008 nebo jakýkoli jiný odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky uznávané na mezinárodní úrovni.“²¹ Pokud po co nejúplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu nemůže držitel odpadu určit přítomnost nebezpečných látek nebo posoudit nebezpečné vlastnosti odpadu, musí být tento odpad klasifikován jako nebezpečný odpad.

Další aspekty odpovědnosti

V souvislosti se zásadou legality jsou podstatná i rozhodnutí SDEU, která přezkoumávají závazná kritéria stanovená unijním právem pro vnitrostátní rozhodnutí. Pokud zůstaneme u směrnice o průmyslových emisích, může se například stát, že je provozovateli uložena sankce za porušení podmínek provozu zařízení, které vychází z rozhodnutí o BAT, které je ale SDEU zrušeno jako nezákonné. Nejedná se o příliš realistický scénář, nicméně zrovna před SDEU leží dva případy napadených závěrů BAT pro velká spalovací zařízení.²² Povinnost přihlédnout k zániku trestnosti, která se v Česku uplatní i ve fázi soudního řízení o správní žalobě,²³ se tedy může prohloubit až k analýze důsledků rozhodovací činnosti SDEU.

ECLI:EU:C:2016:890, bod 77 a násl.), a ze dne 23. 11. 2016, *Komise v. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe* (C-673/13 P, ECLI:EU:C:2016:889, bod 74 a násl.).

²⁰ Rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 2019, *Verleza a další* (C-487/17, ECLI:EU:C:2019:270).

²¹ Bod 54.

²² Viz řízení T-699/17, *Polsko v. Komise*, a C-172/19 P, *Euracoal v. Komise*.

²³ Viz usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46.

Pochopitelně se bavíme o zásadách trestání i na půdorysu správněprávní odpovědnosti. V náhledu na povahu trestání se SDEU přiblížil k závěrům ESLP,²⁴ na které ve své judikatuře z poslední doby již setrvale odkazuje.²⁵ To je podstatné nejen např. z hlediska odlišování sankcí a různých opatření,²⁶ ale také z hlediska možnosti dvojího trestání, kterou česká úprava důsledně neřeší, přestože ji judikatura ESLP i SDEU v oblasti ochrany životního prostředí připouští.²⁷

Samotný systém odpovědnosti, přestože jinak obстоjí z hlediska zásad trestání, se může dostat do rozporu se zásadami ochrany životního prostředí, které musí naplňovat. Typicky půjde o zásadu *znečišťovatel platí*, která vede k internalizaci nákladů na ochranu životního prostředí²⁸ – a jako příklad lze uvést nedávný rozsudek ve věci **C-129/16 (*Túrkevei Tejtermelő Kft.*)**.²⁹ V tom se Soudní dvůr zabýval maďarskou úpravou, která stanoví společnou odpovědnost za ekologickou újmu vlastníka pozemku, na němž došlo ke znečištění životního prostředí, a znečišťovatele, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěnou újmou. Dospěl k závěru, že právo EU takové úpravě nebrání „za podmínky, že taková právní úprava je v souladu s obecnými zásadami unijního práva, jakož i se všemi relevantními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a s akty unijního sekundárního práva“,³⁰ což především znamená, že „je v souladu se zásadou proporcionality způsobila přispět k dosažení cíle přísnější ochrany sledovaného právní úpravou zavádějící společnou a nerozdílnou odpovědnost, a pokud způsob určení výše pokuty nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle“.³¹ Generální advokátka ve svém stanovisku³² podřadila skutkové a právní okolnosti případu pod ustanovení směrnice o odpadech, což však nehraje velkou roli, protože obě směrnice vycházejí ze zásady *znečišťovatel platí*, protože na základě čl. 191 odst. 2 SFEU je unijní zákonodárce při přijímání předpisů v oblasti ochrany životního prostředí vždy povinen usilovat o provádění této zásady,³³ což také znamená, že „(p)ovinnost ukládat sankce za porušení, která

²⁴ Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 23. 12. 2009, *Spector Photo Group a Van Raemdonck*, ECLI:EU:C:2009:806.

²⁵ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 11. 2013, *Baláž* (C-60/12, ECLI:EU:C:2013:733).

²⁶ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2002, *Käserei Champignon Hofmeister* (C-210/00, ECLI:EU:C:2002:440).

²⁷ Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11), s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), a rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Menci* (C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197).

²⁸ Viz Vicha, O. *Princip „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ z právního pohledu*. Leges, 2014, 280 s.

²⁹ Rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547).

³⁰ Bod 63.

³¹ Bod 66.

³² Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 16. 2. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:136).

³³ Body 37-38.

je stanovena v čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech, je tudíž nutno vykládat tak, aby byla naplněna zásada „znečišťovatel platí“. ³⁴ Zároveň je nutné ctít právo na obhajobu a umožnit obviněnému, aby domněnku, která mu jde k tíži, vyvrátil. ³⁵

Požadavek zavedení účinných sankcí

Členské státy mají obecnou povinnost učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. ³⁶ Jak vysvětluje generální advokát Geelhoed, podrobně to znamená, že „*musejí zajistit fungování právního rámce pro uplatňování a vymáhání opatření Společenství, ustanovení příslušných orgánů, dostupnost dostatečných zdrojů a přijetí patřičných opatření proti osobám porušujícím tento právní rámec.*“ ³⁷

SDEU dovozuje nejen obecný požadavek vyplývající z principu nediskriminace, že porušení práva EU musí vnitrostátní orgány věnovat stejnou péči jako provádění odpovídajících vnitrostátních právních předpisů, ale také požaduje, aby v každém případě byly zavedené sankce účinné, přiměřené a odrazující. ³⁸ Účinný musí přitom být systém sankcí jako celek, ³⁹ takže je třeba brát v úvahu, zda není účinek konkrétní sankce nějakým způsobem oslaben. ⁴⁰

Jak je známo, EU důsledněji upravila podmínky dvou odpovědnostních systémů – trestněprávní odpovědnosti podle směrnice 2008/99/ES ⁴¹ a ekologické újmy podle směrnice 2004/35/ES. ⁴² Zároveň SDEU v rozsudku ve věci **C-176/03 (Komise v. Rada)** ⁴³ rozhodl, že není možné, aby unijní úprava určovala přesnou výši trestních sankcí. Proto se v čl. 5 směrnice 2008/99/ES objevil toliko požadavek, aby členské

³⁴ Bod 39.

³⁵ Bod 56.

³⁶ Viz čl. 4 odst. 3 SEU.

³⁷ Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 29. 4. 2004, *Komise v. Francie* (C-304/02, ECLI:EU:C:2004:274).

³⁸ Viz již rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1989, *Komise v. Řecko* (C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339, body 24 a 25), nebo např. rozsudek SDEU ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další* (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, bod 65).

³⁹ Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 3. 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais* (C-565/12, ECLI:EU:C:2014:190, bod 51).

⁴⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 8. 6. 1994, *Komise v. Spojené království* (C-382/92, ECLI:EU:C:1994:233, body 56 až 58).

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. OJ L 328, 6. 12. 2008, s. 28-37.

⁴² 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. OJ L 143, 30. 4. 2004, s. 56-75.

⁴³ Rozsudek SDEU ze dne 13. 9. 2005, *Komise v. Rada* (C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542).

státy přijaly „opatření nezbytná k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v článcích 3 a 4 bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce“.

Podobný požadavek je dnes součástí celé řady unijních směrnic v oblasti ochrany životního prostředí. Objevuje se nejen v nových předpisech, ale dostává se i do směrnic starších v důsledku jejich novelizací. Příkladem je změna směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2014. Novelizační směrnice 2014/52/EU⁴⁴ představila nový článek 10a, podle kterého „(č)lenské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice. Takto stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“⁴⁵ V současnosti např. Komise vyčítá Maďarsku, že uplatňuje při provádění směrnice EIA příliš vysoké sankce.⁴⁶ Podrobnosti však nejsou dostupné a pochopitelně není jisté, že věc skončí před SDEU.

Výše uvedené se dost možná změní, protože současné primární právo již umožňuje harmonizaci trestních sankcí.⁴⁷ Vyhodnocování směrnice 2008/99/ES, které Komise zahájila v březnu 2019 s předpokládaným dokončením na jaře 2020,⁴⁸ tak již může přinést i požadavek sblížení podoby a výše ukládaných trestů.

Jakým způsobem je nutné vykládat požadavek, aby byly sankce účinné, přiměřené a odrazující? Podle závěrů studie vypracované v roce 2011 pro účely uplatňování směrnice o průmyslových emisích⁴⁹ se účinnost pojí se schopností dosáhnout cíle unijní regulace, přiměřenost se zohledněním závažnosti jednání a posouzením, jaká výše sankce postačuje dosažení požadovaných cílů. Odrazující sankce by měla přimět pachatele, aby své jednání neopakoval, a odradit od takového jednání i další osoby.⁵⁰

V praxi se všechna uvedená kritéria se do značné míry překrývají, protože platí, že sankce musí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality.⁵¹ Ta se podle SDEU pochopitelně uplatní ve správním testá-

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. OJ L 124, 25. 4. 2014, s. 1-18

⁴⁵ Srov. bod 38 preamble: „Členské státy by měly stanovit pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice. Členské státy by měly samy určit druh nebo formu těchto sankcí. Takto stanovené sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující.“

⁴⁶ Infringement č. 20192111.

⁴⁷ Viz čl. 83 odst. 1 a 3 SFEU.

⁴⁸ Evropská komise. *Evaluation of the Environmental Crime Directive*. Ref. Ares(2019)1580742-08/03/2019.

⁴⁹ Milieu Ltd. *Provisions on penalties related to legislation on industrial installations. Executive Summary*. 2011. Dostupné z: http://publications.europa.eu/resource/cellar/0f4be8b6-76b1-47f3-b81d-83f3c40ee218.0001.02/DOC_1

⁵⁰ Tamtéž, s. 4.

⁵¹ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2013, *Texdata Software* (C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588, bod 51).

ní,⁵² a to včetně otázek způsobu určení výše sankce.⁵³ Sankce, která není odrazující, zpravidla nemůže být ani účinná. K tomu je možné odkázat na závěry rozsudku ve věci **C-494/01 (Komise v. Irsko)**,⁵⁴ ve kterém SDEU označil za rozpornou s požadavky unijního práva irskou praxi, která spočívala v tom, že sankce za porušení povinností v oblasti nakládání s odpady buď nebyly uloženy vůbec, nebo byly natolik nízké, že nemohly mít odrazující účinek: „*Bezohledné subjekty jsou tak pobízeny, aby na základě jednoduchého ekonomického výpočtu pokračovaly ve svých protiprávních činnostech, zatímco jejich konkurenti, kteří plní požadavky směrnice, jsou trestáni.*“⁵⁵

Judikatura SDEU, která posuzuje přiměřenost konkrétní sankce, je vzácná, což je dáno zejména tím, že přezkum rozhodnutí správních orgánů členských států je primárně úkolem vnitrostátních soudů. Nadto platí, že rozhodnutí správního orgánu, které pokutu ukládá, je možné považovat za rozporné s požadavkem přiměřenosti teprve tehdy, je-li uložená sankce zjevně nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli.⁵⁶ Přesto je možné několik výjimek najít, a to i z oblasti ochrany životního prostředí.

Např. v rozsudku ve věci **T-177/12 (Spraylat v. ECHA)**⁵⁷ označil Tribunál za nepřiměřenou výši správního poplatku uloženého za předložení nepravdivých informací při registraci chemické látky.⁵⁸ Nepřiměřenost byla dána zejména poměrem poplatku k částce, kterou bylo možné získat na základě nesprávného prohlášení (720 eur): „*Částka 20 700 eur odpovídající správnímu poplatku, jejíž uhrazení bylo uloženo žalobkyni, byla tedy v projednávané věci sedmáctkrát vyšší než částka poplatku, kterou měla uhradit při registraci dotčené látky. Tato částka byla taktéž dvacet osmkrát vyšší než částka účtovaná v dodatečné faktuře, a tedy než částka poplatku, jemuž se bylo lze vyhnout na základě nesprávného prohlášení žalobkyně. Výše správního poplatku byla tedy v projednávané věci podle vlastních kritérií uvedených ECHA v přípravných pracích pro přijetí rozhodnutí MB/D/29/2010 (viz bod 35 výše) „výrazně vyšší“ než finanční výhoda, kterou mohla žalobkyně získat na základě nesprávného prohlášení.*“⁵⁹ Samotný poměr výše poplatku k získané částce však není rozhodující, nutné je přihlížet právě i k jeho odstrašujícímu účinku i k osobním poměrům spo-

⁵² Viz rozsudek SDEU ze dne 9. 2. 2012, *Urbán* (C-210/10, ECLI:EU:C:2012:64, bod 23).

⁵³ Viz rozsudek SDEU ze dne 20. 6. 2013, *Rodopi-M 91* (C-259/12, ECLI:EU:C:2013:414, bod 38 a násl.).

⁵⁴ Rozsudek SDEU ze dne 26. 4. 2005, *Komise v. Irsko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2005:250).

⁵⁵ Bod 106.

⁵⁶ Viz např. rozsudek Tribunálu ze dne 9. 9. 2010, *Usha Martin v. Rada a Komise* (T-119/06, ECLI:EU:T:2010:369, bod 45).

⁵⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 2. 10. 2014, *Spraylat v. ECHA* (T-177/12, ECLI:EU:T:2014:849).

⁵⁸ Viz bod 11 preambule nařízení REACH: „*Snížení poplatků stanovená tímto nařízením by se měla použít na základě prohlášení subjektu, který tvrdí, že má na takové snížení nárok. Předložení nepravdivých informací by se mělo zabránit prostřednictvím uložení administrativního poplatku ze strany agentury a v případě potřeby i odrazující finanční sankce ze strany členských států.*“

⁵⁹ Bod 38.

lečností žádajících o registraci. Jak dovodil Tribunál v rozsudku ve věci **T-392/13 (*La Ferla v. Komise a ECHA*)**,⁶⁰ výše administrativního poplatku nemusí být totožná pro všechny žadatele, ale může brát ohled na jejich velikost, protože „uložení povinnosti k zaplacení administrativního poplatku souvisí s cílem směřujícím k odrazení podniků od předávání nesprávných informací (...) Sledování tohoto cíle s sebou může případně nést zohledňování skutečné velikosti podniků žádajících o registraci.“⁶¹ V tomto případě se nebavíme o typické sankci, nicméně uvedené závěry je možné zobecnit.

Většinou se však SDEU do posouzení konkrétní sankce nepouští⁶² a buď jen konstatuje, jaká je sankční úprava podle vnitrostátního práva, anebo odkáže posouzení proporcionality soudům členského státu. První případ ilustruje rozsudek ve věci **C-535/15 (*Pinckernelle*)**,⁶³ který se týká možnosti vývozu nezaregistrovaných chemických látek mimo území Unie. K argumentu, že pokud bude možné nezaregistrované chemické látky jednoduše vyvážet, budou této možnosti bezohlední dovozci využívat a vědomě porušovat povinnost registrace chemických látek s vědomím, že je mohou jednoduše vyvézt, Soudní dvůr poukázal právě na požadavek čl. 126 nařízení REACH na zavedení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí.⁶⁴ Německou úpravu však SDEU nehodnotil, pouze konstatoval, že „stanoví, že trestem odnětí svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem bude potrestán ten, kdo poruší nařízení REACH.“⁶⁵ Lze dovodit, že taková úprava se jeví jako odpovídající požadavkům nařízení REACH, respektive že se nejví nepřiměřená dosažení jeho cílů. K tomu lze odkázat i na stanovisko generálního advokáta,⁶⁶ podle kterého může „dotčený subjekt argumentovat například tím, že příslušná registrace vyžaduje vynaložení nepřiměřených nákladů nebo že sankce zvolená orgánem členského státu je jiným způsobem nepřiměřená.“⁶⁷

Případy, ve kterých SDEU ponechává posouzení přiměřenosti konkrétní sankce soudům členských států, jsou cenné z praktického hlediska, protože nastiňují kritéria pro ukládání sankcí. V zásadě se nijak neliší od požadavků na trestání, které jsou ustálenou součástí vnitrostátního práva. Správní orgány však mohou zvýšit pře-

⁶⁰ Rozsudek Tribunálu ze dne 15. 9. 2016, *La Ferla v. Komise a ECHA* (T-392/13, ECLI:EU:T:2016:478).

⁶¹ Bod 113.

⁶² S tím, že může pouze poskytnout veškeré poznatky k výkladu unijního práva, které předkládajícímu soudu umožní tuto slučitelnost posoudit. Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2010, *Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski* (C-188/09, ECLI:EU:C:2010:454, bod 30).

⁶³ Rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2017, *Pinckernelle* (C-535/15, ECLI:EU:C:2017:315).

⁶⁴ Bod 46.

⁶⁵ Bod 47.

⁶⁶ Stanovisko generálního advokáta J. Tančeva ze dne 21. 12. 2016, *Pinckernelle* (C-535/15, ECLI:EU:C:2016:996).

⁶⁷ Bod 75.

svědčivost svého rozhodnutí přímým a odůvodnit uložení vysoké pokuty odkazem na rozhodnutí SDEU, které akcentuje ochranu určitého veřejného zájmu.

V rozsudku ve věci **C-487/14 (*Total Waste Recycling*)**⁶⁸ například SDEU posuzoval přiměřenost pokuty, kterou inspekce uložila za porušení právních předpisů týkajících se přepravy odpadů. Pokuta byla uložena dopravci, který využil při přepravě odpadu podléhajícího předchozímu písemnému oznámení a souhlasu při vstupu na maďarské území jiného hraničního přechodu, než který byl uveden ve formuláři oznámení a odsouhlasen příslušnými orgány. Za toto mu byla udělena pokuta ve stejné výši, jako by tomu bylo v případě porušení povinnosti získat souhlas a podat předchozí písemné oznámení. Podle SDEU by měl vnitrostátní soud zhodnotit, zda výše sankce reflektuje zejména rizika újmy, která může být konkrétním jednáním způsobena v oblasti životního prostředí a lidského zdraví. Výše sankce by neměla jít nad rámec toho, co je s přihlédnutím ke všem skutkovým a právním okolnostem věci nezbytné pro dosažení cílů spočívajících v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a lidského zdraví.⁶⁹

V podobném rozsudku ve věci **C-69/15 (*Nutrivet*)**⁷⁰ se SDEU zabýval přiměřeností sankce uložené za porušení právní úpravy týkající se přepravy odpadů, které spočívalo v uvedení nesprávných informací v průvodním dokladu. Podle vnitrostátní úpravy se shodovala základní částka výše pokuty za tento přestupek s výší pokuty za nevyplnění průvodního dokladu. Předkládající soud se mimo jiné dotazoval, zda je taková úprava přiměřená. SDEU odkázal na závěry citovaného rozsudku ve věci C-487/14 a doplnil, že „(v) *projednávané věci nesprávné a nesoudržné informace, které jsou uvedeny v průvodních dokladech dotčených v původním řízení, představovaly – jak vyplývá z bodu 38 tohoto rozsudku – porušení ustanovení nařízení č. 1013/2006. Takové porušení tedy mohlo v zásadě podléhat sankci, která je rovnocenná sankci stanovené v případě porušení povinnosti vyplnit průvodní doklad.*“⁷¹

Specifické místo v judikatuře SDEU k ukládání sankcí v oblasti ochrany životního prostředí zastávají rozhodnutí k povinnosti uhradit pokutu za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nebo provozovatel letadla nevyřadil povolenky,⁷² konkrétně rozsudky ve věcech **C-203/12**

⁶⁸ Rozsudek SDEU ze dne 26. 11. 2015, *Total Waste Recycling* (C-487/14, ECLI:EU:C:2015:780).

⁶⁹ Bod 57.

⁷⁰ Rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2016, *Nutrivet* (C-69/15, ECLI:EU:C:2016:425).

⁷¹ Bod 54.

⁷² Podle čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES. OJ L 275, 25. 10. 2003, s. 32-46.

(*Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka*)⁷³ a **C-580/14 (*Sandra Bitter*)**.⁷⁴ SDEU v těchto případech vyšel z úvahy, že pokuta zejména odpovídá legitimnímu cíli vytvoření fungujícího systému obchodování s povolenkami, takže není možné, aby vnitrostátní soudy uplatnily moderaci její výše s ohledem na její nepřiměřenost (v prvním případě dosáhly dvě uložené pokuty výše 2 130 440 eur, ve druhém případě se jednalo o pokutu ve výši 332 300 eur).

Bylo zřejmé, že uvedené závěry nemohou dlouhodobě obstát, protože jsou v rozporu se zásadami trestání. Zároveň bylo těžko představitelné, že by z nich SDEU přímo ustoupil. Ve věci **C-148/14 (*Nordzucker*)**⁷⁵ však dostal příležitost k drobnému „úkroku stranou“. Posuzoval totiž porušení stejné povinnosti za situace, kdy byl provozovatel ubezpečen nezávislým ověřovatelem výkazu o správnosti počtu povolenek uvedeném ve výkazu příslušným správním orgánům.⁷⁶ Směrnice navíc nestanoví jiný ověřovací mechanismus, který by přezkoumával správnost počtu vyřazovaných povolenek, než je právě zmiňované ověření. Podle SDEU „*je věcí příslušných vnitrostátních orgánů, aby zohlednily veškeré skutkové nebo právní okolnosti specifické pro každý případ a určily, zda musí být provozovateli uložena sankce a případně jaká. Toto posouzení zejména vyžaduje zohlednit chování provozovatele, jakož i jeho dobrou víru resp. jeho podvodné úmysly.*“⁷⁷ SDEU ani v tomto případě nepřipouští moderaci pokuty z důvodu její nepřiměřené výše dosažené prostou matematickou operací, ale spíše nabádá členské státy, aby posuzovaly podmínky vzniku odpovědnosti – a případně výši pokuty podle okolností upravily.

Další nová judikatura Soudního dvora

Mnoho dalších rozhodnutí SDEU zaslouží alespoň stručnou zmínku. Pro uplatňování nároků za škodu vzniklou omezením státní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, se kterým má Česká republika již relativně bohaté zkušenosti, je podstatný rozsudek ve spojených věcech **C180/18, C286/18 a C287/18 (*Agrenergy*)**.⁷⁸ SDEU v něm potvrdil, že je možné prostřednictvím následných prováděcích opatření snížit nebo dokonce zrušit dříve stanovené pobídkové sazby v rámci podpory využívání energie vyrobené v solárních fotovoltaických zařízeních. Podstatné je, že je taková vnitrostátní úprava pro dotčené subjekty v zásadě předvídatelná, přičemž ověření této skutečnosti náleží vnitrostátnímu soudu.

⁷³ Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka* (C-203/12, ECLI:EU:C:2013:664).

⁷⁴ Usnesení SDEU ze dne 17. 12. 2015, *Sandra Bitter* (C-580/14, ECLI:EU:C:2015:835).

⁷⁵ Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2015, *Nordzucker* (C-148/14, ECLI:EU:C:2015:287).

⁷⁶ Bod 20.

⁷⁷ Bod 44.

⁷⁸ Rozsudek ze dne 11. 7. 2019, *Agrenergy* (C-180/18, C-286/18 a C-287/18, ECLI:EU:C:2019:605).

Z pohledu požadavků na zajištění účasti dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí a prosazování úpravy limitů znečišťování jsou podstatné závěry rozsudků ve věcech **C-197/18 (*Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*)**⁷⁹ a **C-723/17 (*Craeynest a další*)**.⁸⁰ V prvním SDEU dovodil, že se mohou různé subjekty, například i jednotlivci nebo obce, dovolávat ustanovení nitrátové směrnice⁸¹ v rozsahu, v jakém jsou dotčeny znečištěním podzemních vod dusičnany, například proto, že jim brání v užívání vlastních studen k oprávněnému odběru pitné vody. Mohou požadovat změnu stávajících akčních programů nebo přijetí dodatečných opatření. Ve druhém rozsudku SDEU zúžil diskreční pravomoc, která členským státům svědčí při plnění povinnosti vypracovat plán kvality ovzduší z důvodu překročení mezních hodnot znečištění. Podle SDEU mohou vnitrostátní soudy ověřovat na návrh dotčených jednotlivců, zda byla místa odběru vzorků umístěna v určité zóně zřízena v souladu s kritérii stanovenými směrnicí, a případně mohou přijmout vůči příslušnému orgánu všechna nezbytná opatření (dle vnitrostátního práva), jako například soudní příkaz, aby byla tato místa odběru vzorků umístěna v souladu s těmito kritérii. Jinak řečeno, nepostačuje pouze omezená soudní kontrola excesů z požadavků směrnice a správní orgány musí být schopny svoje rozhodnutí obhájit prostřednictvím vědeckých argumentů. Soud také upřesnil, že pro určení překročení mezní hodnoty postačuje, aby byla úroveň znečištění překračující tuto hodnotu naměřena na jednom místě odběru vzorků.

Rozsudek Tribunálu ve věci **T-12/17 (*Mellifera v. Komise*)**⁸² potvrdil, že EU jen tak lehce nezmění svůj nedostatečný přístup k provádění Aarhuské úmluvy. Tribunál sice nepřehlédl káravé doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, ovšem vyhnul se jeho aplikaci s tím, že v době přijetí napadeného rozhodnutí šlo o pouhý návrh, kdežto konečná verze doporučení byla přijata až později. Stejný přístup, tentokrát ve vztahu k aktivní legitimaci žalobců, potvrdil Tribunál při posuzování jedné z nejvíce medializovaných „klimatických žalob“ v posledních letech, v rozsudku ve věci **T-330/18 (*Carvalho a další v. Parlament a Rada*)**.⁸³ Skupině žalobců, kterou tvořilo několik rodin dotčených klimatickými změnami z členských států a států mimo EU i švédské sdružení mládeže, se nepodařilo překročit stín tzv. Plaumannova testu. Proti oběma rozhodnutím byl podán kasační opravný prostředek, nicméně jde o případy, pro které za stávající konste-

⁷⁹ Rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další* (C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824).

⁸⁰ Rozsudek SDEU ze dne 26. 6. 2019, *Craeynest a další* (C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533).

⁸¹ Směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. OJ L 375, 31. 12. 1991, s. 1-8.

⁸² Rozsudek Tribunálu ze dne 27. 9. 2018, *Mellifera v. Komise* (T-12/17, ECLI:EU:T:2018:616).

⁸³ Usnesení Tribunálu ze dne 8. 5. 2019, *Carvalho a další v. Parlament a Rada* (T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324).

lace, sportovní hantýrkou řečeno, ani nebudou bookmakeři vypisovat kurz. Jistě by bylo vhodné co nejdříve najít řešení Aarhuské krize. Komise však nadále preferuje variantu, aby byl přezkum unijních aktů zajišťován zejména v režimu posuzování předběžných otázek.⁸⁴ Možno doplnit, že v nedávném rozsudku **C-416/17 (Komise v. Francie)**⁸⁵ SDEU poprvé konstatoval, že členský stát porušil povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Francouzský *Conseil d'État* (Státní rada) rozhodoval v posledním stupni a existenci rozumných pochybností ohledně výkladu unijního práva nebylo možné v okamžiku jeho rozhodování vyloučit.

Hned několik nových rozhodnutí SDEU se týká posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany lokalit v soustavě Natura 2000. Otázky posuzované v rozsudku ve věci **C-43/18 (CFE)**⁸⁶ směřují na vztah této ochrany a strategického posuzování (SEA), konkrétně povinnosti posoudit v procesu SEA vyhlášku stanovící opatření, kterými se vyhláší oblasti ochrany či stanovují cíle ochrany v rámci lokalit sítě Natura 2000. Podle SDEU taková vyhláška nepatří mezi „plány a programy“, u nichž je povinné provést strategické posuzování. Vnitrostátnímu soudu ovšem náleží ověřit, jakým způsobem je dotčený akt začleněn do hierarchie aktů podrobovaných posouzení vlivů na životní prostředí, aby toto nebylo prováděno několikrát, ale zároveň aby byly dostatečně chráněny zájmy podle uvedené směrnice. Z pojmu „plány a programy“ je totiž vyloučen akt, který je součástí hierarchie aktů podrobovaných posouzení svých vlivů na životní prostředí, za podmínky, že posouzení již bylo provedeno, a pokud lze mít důvodně za to, že v tomto kontextu byly dostatečně zohledněny zájmy, které mají být chráněny podle uvedené směrnice.⁸⁷ K podobnému závěru dospěl SDEU i v rozsudku ve věci **C-321/18 (Terre wallonne)**.⁸⁸ Konstatoval, že vyhláška, kterou orgán členského státu stanoví na regionální úrovni cíle ochrany pro síť Natura 2000, které mají orientační povahu, zatímco na úrovni lokalit mají cíle ochrany normativní povahu, nepatří mezi „plány a programy“, u nichž je povinné provést strategické posuzování. Za „plány a programy“ je naopak nutné považovat opatření, které určuje celkovou zpracovatelskou kapacitu již existujících spaloven odpadu v provozu, využití těchto kapacit

⁸⁴ Viz rovněž usnesení Tribunálu ze dne 6. 11. 2018, *Fortischem v. Parlament a Rada* (T-560/17, ECLI:EU:T:2018:764), a obecněji Vomáčka, V. *To the Bitter End: The Limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi in Environmental Matters*. In Simon, R., Müllerová, H. (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Praha: Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, 2019. s. 146-168.

⁸⁵ Rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, *Komise v. Francie* (C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811).

⁸⁶ Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *CFE* (C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483).

⁸⁷ K tomu viz rozsudky SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter Environnement Bruxelles a další* (C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, bod 42), ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, bod 55).

⁸⁸ Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484).

a rovněž vybudování nových spaloven, jak vyplývá z rozsudku ve věci **C-305/18** (*Associazione „Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus“ a další*).⁸⁹

V rozsudku ve věci **C-411/17** (*Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*)⁹⁰ SDEU dospěl k závěru, že rozhodnutí o prodloužení provozu reaktorů belgické jaderné elektrárny Doel 1 a Doel 2 podléhá posuzování vlivů na životní prostředí.⁹¹ Jedná se totiž o záměr podle směrnice EIA i směrnice o stanovištích. Podstatné je, že prodloužení provozu bylo v tomto případě spojené s provedením rozsáhlých modernizačních a renovačních prací, které zahrnovaly i stavební práce mající vliv na fyzický stav místa. Stanovisko generální advokátky⁹² naznačuje možnosti překlenutí výkladu směrnice EIA za situace, kdy povinnost k posouzení vlivů vyplývá nikoli z této směrnice, ale z úmluvy z Espoo a z Aarhuské úmluvy: „Vzhledem k tomu, že směrnice EIA má z velké části provést výše uvedené úmluvy, je však žádoucí vykládat ji v souladu s výše uvedenými úmluvami. I unijní pravomoci totiž musí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže sekundární právo Unie musí být zásadně vykládáno v souladu s jejími mezinárodněprávními závazky. Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA ponechává prostor pro výklad, který odpovídá požadavkům obou úmluv, jelikož prodloužení platnosti povolení lze považovat za jiný zásah do přírodního prostředí a krajiny.“⁹³

Opakovaně zodpovídal SDEU rovněž předběžné otázky z oblasti nakládání s odpady. V rozsudku ve věci **C-689/17** (*Conti 11. Container Schiffahrt*)⁹⁴ dovo-
dil, že zbytky v podobě kovového šrotu a hasicí vody kontaminované kaly a zbytky lodního nákladu z havárie, k níž došlo na palubě lodi, musí být považovány za odpad vzniklý na palubě lodí, který je tudíž vyloučen z rozsahu působnosti nařízení, dokud není vyložen za účelem jeho využití nebo odstranění. Ve věci **C-634/17** (*ReFood*)⁹⁵ bylo nutné kvalifikovat přeshraniční přepravu zbytků potravin a jídel k dalšímu využití v zařízení na výrobu bioplynu. Podle Soudního dvora se na tuto přepravu nevztahují ustanovení nařízení o přepravě odpadů (č. 1013/2006), protože z jeho působnosti jsou s určitými výjimkami vyňaty vedlejší produkty živočišného původu podle zvláštního nařízení (č. 1069/2009). V rozsudku ve věci **C-60/18**

⁸⁹ Rozsudek SDEU ze dne 8. 5. 2019, *Associazione „Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus“ a další* (C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384).

⁹⁰ Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622).

⁹¹ Srov. se závěry Výboru ve věcech ACCC/C/2014/104 (*Netherlands*) a ACCC/C/2009/41 (*Slovakia*).

⁹² Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, ECLI:EU:C:2018:972).

⁹³ Body 105–106.

⁹⁴ Rozsudek SDEU ze dne 16. 5. 2019, *Conti 11. Container Schiffahrt* (C-689/17, ECLI:EU:C:2019:420).

⁹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 23. 5. 2019, *ReFood* (C-634/17, ECLI:EU:C:2019:443).

(*Tallinna Vesi*)⁹⁶ zodpověděl SDEU otázku, za jakých okolností může odpad přestat být odpadem, pokud pro to nejsou stanovena kritéria na úrovni EU. Podle SDEU taková kritéria může stanovit členský stát, není však povinen tak učinit; „je věcí Komise a popřípadě členských států, aby pro účely přijetí zvláštních kritérií, která vnitrostátním orgánům a soudům umožní konstatovat stav, kdy odpadem přestává být odpad, který byl předmětem některého způsobu využití, jež umožňuje jeho další uplatnění, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí, zohlednily všechny relevantní skutečnosti a nejnovější stav vědeckých a technických poznatků“.⁹⁷ V konkrétním případě se jednalo o využití kalu z čištění odpadních vod. SDEU konstatoval, že to s sebou nese určitá rizika pro životní prostředí a lidské zdraví, zejména rizika spojená s přítomností nebezpečných látek. V takovém případě může členský stát „upustit od konstatování stavu, kdy výrobek nebo látka přestává být odpadem, nebo nestanovit žádnou normu, jejíž dodržení by vedlo ke vzniku stavu, kdy tento výrobek nebo tato látka přestává být odpadem.“⁹⁸

Co se týče řízení o porušení povinnosti, v rozsudku ve věci **C-556/18 (Komise v. Španělsko)**⁹⁹ SDEU konstatoval, že Španělsko porušilo povinnosti vyplývající z práva EU tím, že nedokončilo včas přezkoumání a aktualizaci plánů povodí v některých oblastech na Kanárských ostrovech. V rozsudku ve věci **C-290/18 (Komise v. Portugalsko)**¹⁰⁰ vytkl Soud Portugalsku, že včas nevymezilo lokality v soustavě Natura 2000. Irsku SDEU vyčínil, že systematicky neplnilo požadavky vyplývající ze směrnice o čištění městských odpadních vod (**C-427/17**¹⁰¹). Chorvatsku SDEU nepřisvědčil, že by bylo možné považovat velké množství drce-ného kameniva, které bylo ukládáno na skládku v Biljane Donje a které mohlo mít škodlivé účinky pro lidské zdraví, za vedlejší produkt a ne za odpad (**C-250/18**¹⁰²). Itálii SDEU vytkl, že neukončila provoz celkem 44 skládek, které neobdržely dodatečné povolení k pokračování provozu (**C-498/17**¹⁰³), že neoznámila vnitrostátní program pro nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem (**C-434/18**¹⁰⁴) a že nedodržela povinnost neprodleně odstranit rostliny napadené bakterií *Xylella fastidiosa*, jak jí ukládá prováděcí rozhodnutí Komise z roku 2015 (**C-443/18**¹⁰⁵). Dokončit proces uzavření skládek se nepodařilo ani Slovinsku, ten-

⁹⁶ Rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 2019, *Tallinna Vesi* (C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264).

⁹⁷ Bod 27.

⁹⁸ Bod 28.

⁹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2019, *Komise v. Španělsko* (C-556/18, ECLI:EU:C:2019:785).

¹⁰⁰ Rozsudek SDEU ze dne 5. 9. 2019, *Komise v. Portugalsko* (C-290/18, ECLI:EU:C:2019:669).

¹⁰¹ Rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 2019, *Komise v. Irsko* (C-427/17, ECLI:EU:C:2019:269).

¹⁰² Rozsudek SDEU ze dne 2. 5. 2019, *Komise v. Chorvatsko* (C-250/18, ECLI:EU:C:2019:343).

¹⁰³ Rozsudek SDEU ze dne 21. 3. 2019, *Komise v. Itálie* (C-498/17, ECLI:EU:C:2019:243).

¹⁰⁴ Rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2019, *Komise v. Itálie* (C-434/18, ECLI:EU:C:2019:603).

¹⁰⁵ Rozsudek SDEU ze dne 5. 9. 2019, *Komise v. Itálie* (C-443/18, ECLI:EU:C:2019:676).

tokrát ve 20 případech (C-506/17¹⁰⁶). Česká republika podle SDEU neporušila povinnosti vyplývající z unijního práva tím, že došlo v roce 2011 k vývozu 20 000 tun látky vyrobené z kalů ze sanace ostravských lagun do Polska jako paliva. Komise podle Soudního dvora nebyla schopná prokázat status odpadu v době přepravy, v důsledku čehož nebylo možné prokázat ani porušení povinnosti vyplývající z unijního práva ze strany České republiky (C-399/17¹⁰⁷). A asi není překvapením, že Polsko neuspělo se svojí žalobou proti Parlamentu a Radě, kterou napadlo platnost směrnice 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, a to zejména pokud jde o stanovení národních závazků ke snížení emisí od roku 2030 (C-128/17¹⁰⁸).

Rozsudek ve věci C-543/17 (*Komise v. Belgie*)¹⁰⁹ se netýká ochrany životního prostředí, ale je jistě i pro tuto oblast zajímavý, protože SDEU v něm poprvé interpretoval čl. 260 odst. 3 SFEU, který umožňuje Komisi, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotýčný členský stát povinen zaplatit, pokud nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Belgická vláda namítala, že se citované ustanovení vztahuje výhradně na situace, kdy nebyla přijata žádná opatření k provedení směrnice. SDEU však tomuto výkladu nepřisvědčil a uvedl, že i v případě částečné transpozice a nesdělením přijatých prováděcích opatření Komisi nesplnila Belgie povinnosti, které pro ni vyplývají z příslušné směrnice. Za toto porušení povinnosti SDEU uložil penále ve výši 5000 eur denně do zajištění nápravy.

S konkrétní povinností zavést účinné sankce souvisí také povinnost oznámit přijatá opatření Komisi. Žádný z členských států se doposud nedostal z důvodu porušení této povinnosti před Soudní dvůr, nicméně to neznamená, že členské státy uvedenou povinnost plní. Naposledy např. Komise oficiálně vyzvala Itálii a Rumunsko k podání zprávy o zavedených opatřeních a sankčních mechanismech podle nařízení o fluorovaných skleníkových plynech.¹¹⁰ Tato zpráva měla být podána již k začátku roku 2017.¹¹¹

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.

¹⁰⁶ Rozsudek SDEU ze dne 28. 11. 2018, *Komise v. Slovinsko* (C-506/17, ECLI:EU:C:2018:959).

¹⁰⁷ Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2019, *Komise v. Česká republika* (C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200).

¹⁰⁸ Rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2019, *Polsko v. Parlament a Rada* (C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194).

¹⁰⁹ Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 2019, *Komise v. Belgie* (C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573).

¹¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. dubna 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006. Úř. věst. L 150, 20. 5. 2014, s. 195-230.

¹¹¹ Evropská komise. *July infringements package: key decisions*. 25. 7. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_19_4251

EU REQUIREMENTS ON EFFECTIVE SANCTIONS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

This article analyses case law of the Court of Justice (CJEU) with particular interest in various aspects of administrative and criminal liability and requirements on effective sanctions in environmental protection (judgments in cases C-624/17, *Tronex*; C-585/10, *Møller*; C-487/17, *Verleza and others*; C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft.*). The criteria of effectiveness, proportionality and dissuasiveness are described on examples from the fields of waste management (C-494/01, *Commission v. Ireland*), transport of waste (C-487/14, *Total Waste Recycling*; C-69/15, *Nutrivet*) and registration of chemicals (T-177/12, *Spraylat v. ECHA*; T-392/13, *La Ferla v. Commission and ECHA*; C-535/15, *Pinckernelle*). Furthermore, a brief summary of all the recent CJEU case law is provided.

Key words: Court of Justice, case law, criminal liability, effective, proportionate and dissuasive penalties



 Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA **MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „ZEMĚDĚLSTVÍ Z POHLEDU
EVROPSKÉHO A NÁRODNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ – UDRŽITELNOST V TEORII A PRAXI“**

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Ve dnech 7. a 8. 11. 2018 se na Univerzitě Jana Keplera v rakouském Linci (dále jen „JKU Linz“) v rámci spolupráce mezi Institutem pro právo životního prostředí JKU Linz a Institutem pro právo životního prostředí Univerzity v Trevíru (Německo) a za laskavé podpory Spolku pro podporu rozvoje Institutu práva životního prostředí JKU Linz uskutečnila v hlavním reprezentačním sále rektorátu JKU Linz mezinárodní konference „Zemědělství z pohledu evropského a národního práva životního prostředí – udržitelnost v teorii a praxi“. Mezi pozvanými přednášejícími byli i prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. a doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., oba z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Jak zdůraznila ve svém otevíracím projevu prof. Dr. Erika Wagner, ředitelka pořadajícího Institutu, zvolené téma a přeshraniční rozměr problému dává výtečnou příležitost pro plodnou diskuzi účastníků konference z různých zemí a oborů (je třeba uvést, že přednášející byli až na výjimky právníci z oblasti veřejného práva).

V prvním bloku prvního dne konference vystoupili se strukturálními tématy zaměřenými na Společnou zemědělskou politiku EU a její promítnutí do národní zemědělské politiky zástupci rakouské a německé ústřední státní správy v oblasti ochrany životního prostředí. Za Německo vystoupila nejprve Dr. Nadja Salzborn ze Spolkového úřadu pro životní prostředí. Ve svém příspěvku na téma strukturálních otázek regulace výkonu environmentálně šetrného zemědělství v Německu představila rozsáhlý přehled problematiky vztahů zemědělství a životního prostředí. Předložila účastníkům řadu aktuálních dat a faktů, jakož i s nimi spojených interpretací. V příspěvku se opřela i o Globální cíle udržitelného rozvoje, vyplývající z dokumentu OSN Agenda 2030, jakož i o environmentálně politické dokumenty EU a Německa. Komentovala rovněž probíhající jednání ohledně reformy Společné zemědělské politiky EU v roce 2020. Závěrem poukázala na studii vydanou v roce 2014 německým Spolkovým úřadem pro životní prostředí „Právní a ostatní nástroje pro zvýšenou ochranu životního prostředí v rámci zemědělství“.

Na kolegyni z Německa navázal Dr. Josef Plank, generální sekretář rakouského Spolkového ministerstva pro udržitelnost a turismus (kam kompetenčně ochrana

životního prostředí v současné době spadá) se svým příspěvkem „Rámcové podmínky financování, se zvláštním zaměřením na podpory“. Prakticky zaměřený příspěvek se točil kolem problémů, se kterými se rakouský zemědělec potýká při svém uvažování a rozhodování v praxi. Stále se rozrůstající požadavky na výkon zemědělství a vývoj nových technologií vedou k přetěžování zemědělce až k jeho zániku. Lidské zdroje by ale naopak měly být centrem pozornosti a hlavní výzvou pro zemědělství jakožto klíčového oboru národního hospodářství. S tím je spojena i reforma Společné zemědělské politiky EU v roce 2020 včetně financování podpor do zemědělství. Dr. Plank je toho názoru, že by podpory měly být pro zemědělce více lukrativní. V závěru svého příspěvku přednášející zdůraznil témata, kterým musí rakouská veřejná správa při podpoře zemědělství v budoucnu věnovat pozornost, a sice metodám chovu zvířat, ochraně rostlin před škůdci a hnojení polí.

V druhém bloku prvního dne se vystupující zaměřili na podmínky ekologického zemědělství. Legenda rakouského práva životního prostředí, zakladatel a dlouholetý ředitel Institutu pro právo životního prostředí JKU Linz Prof. Dr. Ferdinand Kerschner ve svém environmentálně filozoficky laděném příspěvku na téma „Od intenzivního k extenzivnímu zemědělství, aneb o budoucnosti ekologické zemědělské výroby“ plédoval pro změnu v orientaci zemědělství z tržních nástrojů na nástroje udržitelného rozvoje. Připomenul, že naše generace svými nároky zatěžuje životní prostředí nejvíce v historii. Ničení životního prostředí v posledních 60 letech probíhá rychlejším tempem než u všech předchozích generací v uplynulých staletích. Pan profesor je toho názoru, že zemědělství jako součást tržního hospodářství má i své sociální a ekologické hranice, a proto je určité odříkání již v současné generaci nevyhnutelné. Příspěvek vyvolal rozsáhlou a vzrušenou diskusi.

Na předchozí příspěvek jako druhý vystupující tematicky navázal Mgr. Martin Schlatzer z Centra pro globální změny a udržitelnost, Vídeň. Ve svém referátu s názvem „100% ekologické zemědělství v Rakousku – proveditelnost a dopady“ položil nejprve otázku, zda je možné dosáhnout 100% ekologického zemědělství v Rakousku, co by to znamenalo pro zajištění výživy obyvatelstva a jaké dopady by toto komplexní přeorientování se zemědělské produkce v Rakousku mělo na zajištění výživy, jakož i s tím spojené otázky ekologického a hospodářského charakteru. Přednášející představil výzkumnou studii, o kterou opřel i svoje závěry. Transformace rakouského konvenčního zemědělství na 100% ekologického zemědělství by podle studie byla možná a mohla by zajistit zásobování a výživu obyvatelstva, za předpokladu, že by bylo redukováno množství potravinových odpadů a konzumování masa. Avšak bouřlivá navazující diskuze ukázala, že by transformace v současné době byla problematická zejména v oblasti dopadů na ekonomiku.

Třetí blok prvního dne se uskutečnil odpoledne a zabýval se aspekty evropského práva z hlediska dopadů zemědělství na vodu, půdu, přírodní ekosystémy a organismy.

Na místo původně ohlášeného prof. Dr. Alexandra Proellsse představil směrnici č. 92/43/EHS, o stanovištích Dr. Helmut Wittmann z Institutu pro ekologii, Salzburg. Přednášející sice není právník, nýbrž přírodovědec, nicméně ve svém příspěvku využil své letité zkušenosti s aplikací směrnice o stanovištích a rakouského práva v oblastech soustavy Natura 2000 v Rakousku. Příspěvek zaměřil na zemědělské a lesní hospodaření z hlediska jejich dopadu na územní a druhovou ochranu přírody. V závěru shrnul, že Rakousko dosud nepřizpůsobilo část legislativy a nenaplnuje některé cíle plynoucí z požadavků evropské unijní směrnice o stanovištích. Zemědělství má vysoký podíl na úbytku biodiverzity v Rakousku, což je podobné jako u nás v České republice.

Na něj tematicky navázal doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. z pražské PFUK. Účastníkům konference představil principy evropského unijního práva v oblasti ochrany ptáčích biodiverzity, dále se věnoval podrobně směrnici č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících druhů ptáků a rozebral judikaturu Soudního dvora EU k tématu dopadů zemědělství na ochranu biodiverzity. Poté v druhé části vystoupení přiblížil rakouským, německým a švýcarským účastníkům právní úpravu ochrany ptáků v rámci zemědělství v českém právu. V závěru poukázal na případy protiprávního jednání zemědělců s negativními dopady na ptáčích druhy a jejich právní odpovědnost.

Prof. Dr. Roland Norer ze švýcarské Univerzity v Luzernu navázal svým příspěvkem týkajícím se právní úpravy ochrany kvality zemědělské půdy. Po vstupní části, ve které se stručně věnoval téměř neexistující mezinárodní a unijní úpravě ochrany zemědělské půdy, se soustředil na otázky národního zemědělského práva v této oblasti. Speciálně se zaměřil na oblast ochrany kvality půdy v rámci používání hnojiv, a dále na dopady zemědělství na vodu a přírodu. V závěru shrnul, že zemědělství hraje dvojí roli, jednak je původce znečištění půdy a za druhé je obětí, neboť stále dochází ke zhoršování kvality půdy, na níž pak již nelze zemědělství vykonávat.

Prof. Dr. Gottfried Holzer (Zemědělská univerzita Vídeň) uzavřel jednání prvního dne konference příspěvkem na téma Právní úprava ochrany rozlohy půdy. Tematicky tak navázal na prof. Norera. Vystoupení uvedl statistikami, mj. že v EU je 78% území obhospodařováno zemědělsky nebo lesnický. Uvedl však také ztráty na rozloze zemědělské půdy. Rakousko patří v rámci negativní statistiky na přední místa v EU. Uvedl scénář, podle kterého při setrvalém či zrychlujícím se vývoji by mohlo dojít v Rakousku za 200 let k úplné ztrátě zemědělské půdy. Dále se věnoval nedostatečné environmentální politice EU a neuspokojivým právním aspektům rakouského práva v oblasti ochrany rozlohy zemědělské půdy.

Druhý den konference otevřel Mgr. Peter Rauch ze Zemského úřadu pro životní prostředí Štýrska referátem na téma zkušeností z dopadu zemědělství na ochranu vod v Rakousku a Štýrsku. Nejprve představil na lokálním příkladu problém povrchových a posléze na dalším případu problém podzemních vod. Zejména téma ochrany podzemních vod bude muset být v budoucnu se zemědělci řešena.

Prof. Ekkehard Hofmann z Univerzity v Trieru ve svém vystoupení představil německý pohled na dopady zemědělství na změny klimatu, z věcného i právního pohledu. Nejprve se zabýval mezinárodní a evropskou legislativou z oblasti boje proti klimatickým změnám, včetně systému obchodování s emisními povolenkami. Poté se detailněji věnoval praktickým otázkám tří okruhů problémů, a to regulace používání hnojiv, redukce chovů hospodářských zvířat a zajištění zelených ploch zákazem odnětí pro výstavbu. Podobně zaměřené téma měla za rakouskou stranu prof. Dr. Helga Kromp-Kolb z vídeňské Zemědělské univerzity. Fakticky přidala ještě téma lesního hospodářství, invazních nepůvodních druhů a výroby potravin.

Problematicku zemědělství z pohledů průřezových (horizontálních) nástrojů práva, jako je EIA či IPPC, představil další blok druhého dne konference. Úvod obstarala na domácím hřišti paní prof. Erika M. Wagner z pořádajícího Institutu pro právo životního prostředí JKU Linz. Nejprve představila rakouskou právní úpravu integrované prevence IPPC, aby pak na příkladu řízení o vydání integrovaného povolení pro zařízení velkochovu hospodářských zvířat ukázala problémy a nedostatky právní úpravy z hlediska praxe. Na ni tématicky navázal prof. Dr. Martin Kment z Univerzity v Augsburgu, který nejprve shrnul unijní legislativu v oblasti IPPC a EIA, aby pak představil německou právní úpravu těchto horizontálních nástrojů ochrany životního prostředí a jejich aplikaci na oblast zemědělských zařízení.

Poslední blok druhého dne konference otevřel za Českou republiku proděkan pro zahraniční vztahy PFUK a vedoucí katedry práva životního prostředí prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. Ve svém příspěvku představil systém a obsah českého zemědělského práva a zasadil jej do evropské perspektivy. Z konkrétních témat pak posluchačům objasnil problematiku institucionálního zabezpečení státní správy (rozdělení působnosti mezi ministerstva životního prostředí a zemědělství) a dále se věnoval institucionální stránce financování zemědělství v ČR. Za největší problémy zemědělství v současné době označil ztrátu zemědělské půdy, dále erozi a kontaminaci, záplavy a sucho, či intenzivní obhospodařování velkých lánů velkými podniky. Rovněž kritizoval špatně nastavené programy podpory rozvoje zemědělství ze strany státních orgánů.

Prof. Dr. Wilhelm Bergthaler z Institutu pro právo životního prostředí JKU Linz pokračoval dalším příspěvkem, ve kterém rozebral velmi závažné téma přípustnosti a používání glyfosátu v Evropě. Ocitoval nejprve německou ministryni životního prostředí Svenju Schulze, která glyfosát označila jako bojový prostředek chemicky orientovaného intenzivního zemědělství. Připomněl, že koncem listopadu 2017 EU schválila návrh Komise na prodloužení povolení používání glyfosátu v zemědělství o dalších pět let. Pro prodloužení licence látky, která je složkou například herbicidu Roundup společnosti Monsanto (nyní je tato společnost majetkem koncernu Bayer), hlasovalo 18 zemí EU. Devět států bylo proti a jeden se zdržel. Hlasování umožnilo licenci včas prodloužit, v opačném případě by licence skončila 15. 12. 2017. Prof. Bergthaler se ve svém příspěvku zabýval evropskou a rakouskou legislativou v oblasti používání jedovatých látek v zemědělství a úvahami nad stanovením hranice akceptovatelného rizika. Příspěvek skončil výzvou, že si společnost musí položit otázku, jaké zemědělství vlastně chce.

Prof. Dr. Peter Hilpold z Univerzity v Innsbrucku se ve svém příspěvku zabíral právní úpravou zemědělství v rámci Světové obchodní organizace WTO. Tento ekonomicky silný hráč na poli světového trhu se zabývá v posledních letech stále více i zemědělskou problematikou, o čemž svědčí i dohody uzavřené na její půdě. Jedná se sice převážně o normy podporující liberalizaci světového obchodu, jsou zde však i prvky environmentálního a zdravotního charakteru, umožňující výjimky ze zásady liberalizace.

Poslední příspěvek přednesl prof. Dr. Sebastian Schmid z University Salzburg, který se zabýval tématem zemědělství z pohledu požadavků Úmluvy o ochraně Alp, která byla podepsána v roce 1991 právě v Salzburgu. Konkrétně se zabýval jejími protokoly o ochraně půdy a o horském zemědělství a o jejich vztahu k rakouskému vnitrostátnímu právu.

Závěrem konference si vzala slovo opět paní prof. Dr. Erika M. Wagner, ředitelka pořadajícího Institutu pro právo životního prostředí. Konstatovala, že téma zemědělství z pohledu práva životního prostředí zdaleka nebylo programem konference vyčerpáno. Zdůraznila potřebu a přínos komparace čtyř národních právních řádů (Rakousko, Německo, Švýcarsko, Česká republika) rozvoji zemědělského práva v kontextu práva evropského a mezinárodního. Poděkovala všem vystupujícím za zajímavé a podnětné příspěvky, jakož i za jejich reakce v často obsáhlých diskuzích, které byly občas velmi vyhrcované (zejména první den konference dopoledne).

Zbývá dodat, že z konference vyšla po roce na podzim 2019 kolektivní monografie, Wagner/Kerschner/Bergthaler (Hrsg), *Landwirtschaft im Fokus des euro-*

päischen Umweltrechts: Nachhaltigkeit in Theorie und Praxis, Linz, 2019, včetně obou příspěvků českých účastníků konference.¹



Autor vyučuje právo životního prostředí a environmentální politiku na pražské Právnické fakultě UK a právo životního prostředí, právo ochrany přírody a krajiny a zemědělské právo na Fakultě právnické ZČU v Plzni.



¹ Účast na konferenci a tento článek byly financovány z PRVOUK Q 02.

**INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON EUROPEAN
ENVIRONMENTAL LAW ON THE GENERAL TOPIC
«AGRICULTURE IN THE FOCUS OF EUROPEAN
ENVIRONMENTAL LAW – SUSTAINABILITY IN THEORY
AND PRACTICE»**

On the 7th and 8th of November 2018 at the JKU Linz took place within the framework of the cooperation between the Institute of Environmental Law of the JKU and the Institute of Environmental and Technology Law of the University of Trier (IUTR) and with the kind support of the Association for the Promotion of the Institute for Environmental Law the „International Symposium on European Environmental Law“ entitled „Agriculture in the Focus of European Environmental Law - Sustainability in Theory and Practice“. Among the invited speakers were prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. and doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., both from the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University.

Key words: Agriculture, European Environmental Law, Agriculture Law, Sustainability

**INTERNATIONALES SYMPOSIUM ZUM EUROPÄISCHEN
UMWELTRECHT ZUM GENERALTHEMA „LANDWIRTSCHAFT
IM FOKUS DES EUROPÄISCHEN UMWELTRECHTS –
NACHHALTIGKEIT IN THEORIE UND PRAXIS“**

Am 7. und 8. November 2018 fand an der JKU Linz im Rahmen der Kooperation zwischen dem Institut für Umweltrecht der JKU und dem Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier (IUTR) und mit freundlicher Unterstützung des Vereins zur Förderung des Instituts für Umweltrecht das „Internationale Symposium zum europäischen Umweltrecht“ mit dem Titel „Landwirtschaft im Fokus des europäischen Umweltrechts – Nachhaltigkeit in Theorie und Praxis“ statt. Unter den eingeladenen Rednern waren prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. und doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., beide von dem Lehrstuhl für Umweltrecht der Juristischen Fakultät der Karlsuniversität.

Key words: Landwirtschaft, Europäisches Umweltrecht, Agrarrecht, Nachhaltigkeit



 RECENZE A ANOTACE

JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 284 s. ISBN 978-80-7552-859-9 (brož.).

JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 208 s. ISBN 978-80-7598-344-2 (brož.).

Předmětem předkládané recenze jsou dva nejnovější praktické komentáře k oběma českým informačním zákonům, tedy jednak k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), jednak k zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“), které vyšly v posledních dvou letech u nakladatelství Wolters Kluwer. Jak už vyplývá z názvů i rozsahů obou knih, nejedná se o monumentální vědecká díla, snažíci se do detailu postihnout veškeré myslitelné teoretické i praktické aspekty spojené s problematikou poskytování informací v režimu toho či onoho zákona, recenzované komentáře se snaží ve zhuštěné podobě postihnout spíše nejpálčivější otázky, které vznikají při běžné aplikaci jednotlivých ustanovení. V roli komplexního díla ostatně v poslední době ve vztahu k InfZ do značné míry vystupuje na českém trhu komentář od nakladatelství C. H. Beck, vydaný kolektivem autorů Adama Furka, Lukáše Rothanzla a Tomáše Jirovce v roce 2016.¹ Naopak pokud jde o InfZŽp, aktuálnější komentář k němu chyběl zcela, poslední zdařilé dílo kolektivu autorů kolem Františka Korbela, které se jím mj. zabývalo, pochází z roku 2005.²

Vzhledem k tomu, že komentáře jsou určeny nejen právníkům, ale primárně mnohem širšímu okruhu osob – zejména z řad zaměstnanců povinných subjektů (zvláštní důraz je kladen na územní samosprávné celky), mnohdy autoři komentářů pro maximální názornost a srozumitelnost věnují velkou pozornost i otázkám, které mají vědecké právnícké publikace někdy tendenci opomíjet (př. podrobně rozebírají na několika místech pravidla pro počítání lhůt), ačkoli jsou v praxi neméně důležité. Dopusud řečené ale v žádném případě neznamená, že by předkládané knihy nijak nereflektovaly existující komentářovou literaturu, na-

¹ FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s., ISBN 978-80-7400-273-1.

² KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, 416 s., ISBN 80-7201-532-X.

opak autoři praktických komentářů s ní na řadě míst pracují a vybrané v ní prezentované závěry kriticky hodnotí, což je nesporným přínosem obou komentářů.

Zákon č. 106/1999 Sb. (InfZ) sestává sice jen z 29 ustanovení, ale to mu v žádném případě neubírá na významu, poněvadž se jedná na vnitrostátní úrovni o základní zákonný nástroj pro realizaci ústavně garantovaného práva na informace (čl. 17 Listiny³). Stejně tak nelze bagatelizovat ani roli zákona č. 123/1998 Sb. (InfZŽp), jenž je páteřním předpisem pro regulaci přístupu k specifickým informacím o životním prostředí a rovněž provádí přímo z ústavního pořádku plynoucí právo na tyto informace (čl. 35 odst. 2 Listiny). Tato oblast práva se neustále vyvíjí, ať už díky rozvoji technologií, tak i s ohledem na promítání závazků členských států plynoucích zejména z práva Evropské unie (z poslední doby lze jmenovat kupř. často skloňovanou otázku poskytování informací v kontextu nařízení GDPR⁴, týkajícího se problematiky ochrany osobních údajů). Předmětem neutuchajících debat je i řada otázek koncepčního rázu – nevyřešená je dosud pozice informačního komisaře, čas od času se stále objevují úvahy o možnosti včlenění sektorového zákona č. 123/1998 Sb. do obecné právní úpravy práva na informace.

Praktický komentář k InfZ vychází ze znění informačního zákona k 1. 8. 2017, tedy reflektuje naposledy změny provedené zákonem č. 205/2017 Sb. (novela zákona o kybernetické bezpečnosti). K datu dokončení této recenze (1. 6. 2019) se již bohužel nejedná o poslední provedené změny v tomto zákoně, poněvadž ke dni 24. 4. 2019 nabyla účinnosti novela č. 111/2019 Sb., která reagovala (nejen) na zákon o zpracování osobních údajů.⁵ Za nejdůležitější novum v souvislosti s jejím přijetím lze dle mého názoru označit zavedení informačního příkazu ve vztahu k nadřízenému správnímu orgánu (nové znění § 16 odst. 4 InfZ; pro správní soud již taková možnost existovala dříve). Zmínit lze i přezkumnou pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů (nový § 16b InfZ). Jiná je situace u komentáře k InfZŽp, jenž byl naposledy měněn roku 2015, tudíž lze komentář v tomto ohledu beze zbytku využít.

Autorský kolektiv tvoří Jitka Jelínková a Miloš Tuháček, v komentované oblasti práva dvě velmi známá jména. Jitka Jelínková působí v současné době jako poradkyně a konzultantka, je členkou rozkladové, výkladové a legislativní komise ministra životního prostředí, v minulosti dlouhodobě pracovala na České inspekci životního prostředí, z toho 12 let jako vedoucí právního odboru ředitelství inspekce. Kromě toho se věnuje i vzdělávací činnosti (zejména kurzy pro úředníky

³ Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku, vyhlášená v č. 2/1993 Sb.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES ze dne 27. 4. 2016 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů; také jako GDPR).

⁵ Změnový zákon je obsažen v části 47 Sbírky zákonů, jež je dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=111&r=2019>.

územních samosprávných celků). Autorka publikovala četné odborné články a má za sebou i několik knih. Kromě komentářů k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole, či k zákonu č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, lze zmínit z poslední doby její monografii *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce* z roku 2017 či spoluautorství knihy *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Miloš Tuháček je praktikujícím advokátem a po celou dobu svého dosavadního působení je jeho hlavním předmětem zájmu kromě práva životního prostředí a stavebního práva právě právo na informace. V minulosti již byl členem autorského kolektivu kolem Františka Korbela, jenž se zhostil úkolu komentovat oba hlavní informační zákony (2004, 2005), mimo to je autorem publikace *Možnosti přístupu k informacím o projektech podporovaných ze strukturálních fondů EU*. I Miloš Tuháček působí zároveň jako lektor a pedagog. Nejde o první případ kooperace těchto dvou autorů – v nedávné době spolu vydali v nakladatelství GRADA publikace *Právo životního prostředí: Praktický průvodce* a *Právní vztahy k dřevinám: Praktický průvodce*.

Nyní je na místě říci pár slov ke koncepci samotných praktických komentářů. Ačkoli základní struktura – delší i kratší komentované pasáže následující po jednotlivých ustanoveních zákonů – není žádným překvapením, přesto mě u těchto publikací řada věcí příjemně překvapila. Začnu-li samotnými texty zákonů, vyznačují se na řadě míst pro větší přehlednost poznámkami pod čarou, které se jak známo nenovelizují se zbytkem předpisu. Autoři si nicméně dali u komentáře k InfZ tu práci, že i v případě poznámek pod čarou uvádějí, jaké zákony, na něž je odkazováno, se v průběhu času zrušily či prošly změnami. Škoda, že něco podobného nedělají obdobně přehledným způsobem i u komentáře k InfZZp. Pokud jde o samotné komentované pasáže, zřetelně se v nich odráží důkladná znalost problematiky ze strany obou autorů, kteří dokážou přiblížit vše podstatné, přitom jasnou, srozumitelnou a přehlednou formou. Autoři praktických komentářů někdy mají tendenci rozebírat textaci ustanovení komentovaných zákonů a problematickým výkladovým otázkám se vyhýbat, nicméně v recenzovaných komentářích, přestože ten k InfZ nemá více než 300 stran a ten k InfZZp překročí lehce 200. stranu, mám naopak pocit, že autoři se s o to větší důkladností zaměřují právě na nejrůznější obtížnější a méně zřejmé otázky.

Komentáře k jednotlivým paragrafům nejsou striktně členěny podle odstavců komentovaného ustanovení, ale spíše je kladen důraz na současné komentování obsahově souvisejících otázek, a to i napříč vícero ustanoveními (tyto pasáže se pak u jednotlivých ustanovení opakují a dostávají se tak čtenáři publikace nesmazatelně pod kůži). Autoři zřetelně poukazují na vztahy souvisejících pravidel, i napříč více zákony (lze poukázat zejména na vazby obou informačních zákonů, v případě InfZZp se potom objevují i četné odkazy na směrnici 2003/4/ES a na Aarhuskou úmluvu).

Nejdůležitější závěry jsou v textu tučně zvýrazněny. Text je navíc na řadě míst prokládán pro větší přehlednost šedě zvýrazněnými rámečky s nadpisem „pro praxi“, v nichž autoři mnohdy poukazují na chybnou praxi povinných subjektů a instruují je o správném postupu. Kromě toho jsou komentáře doplněny i spoustou příkladů.

Pochvalu si praktické komentáře zaslouží za práci s judikaturou. Jsou v nich obsaženy odkazy na stovky soudních rozhodnutí, přičemž v nich obsažené nosné závěry jsou zakomponovány přímo do komentovaných pasáží. Nadto je judikatura shrnuta většinou ještě v závěru komentáře k danému ustanovení, kdy jsou opět zopakovány v jedné větě stěžejní myšlenky. Autoři hojně používají i neaktuálnější judikaturu těsně předcházející vydání komentářů. Na komentáři k InfZŽp oceňují míru, v jaké autoři využívají dosavadní mnohem početnější judikaturu k InfZ a upozorňují na to, jak a kdy je tato využitelná pro oba informační zákony. Překotnost vývoje v této oblasti práva dokládá, že i v komentáři z roku 2019 lze najít judikát překonaný pár dní poté, co se komentář dostal na pulty prodejen.⁶ To však nelze autorům klást k tíži. Na recenzovaném komentáři k InfZ oceňuji i skutečnost, že autoři upozorňují nejen na stávající stav práva, leč pracují i s připravovanými novelami komentovaného právního předpisu (někdy v samostatném oddíle – př. str. 88-89, jindy přímo v textu – př. str. 150, 155-157). Příjemným bonusem pro čtenáře v případě komentáře k InfZŽp je i uvedení vzorů žádostí, rozhodnutí a dalších úkonů v závěru této publikace.

Výtek k předkládaným publikacím je opravdu málo a v naprosté většině případů se jedná o drobnosti. Zaměřím-li se nejprve na komentář k InfZ, lze se pozastavit nad konstatováním Miloše Tuháčka v komentáři k § 8a, kde na str. 98 uvádí, že *[p] ovinné subjekty vymezené § 2 zák. o svobodném přístupu k informacím jsou při poskytování informací v postavení zpracovatelů osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zák. o ochraně osobních údajů*. S daným tvrzením nesouhlasím, jelikož v rámci agendy poskytování informací podle zákonů č. 106/1999 Sb. a č. 123/1998 Sb. mají povinné subjekty postavení správce, poněvadž určují (skrže zákonodárce) účel a prostředky daného zpracování osobních údajů (nadto i citované ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, hovoří také o správci, nic na tom nezměnilo ani nařízení GDPR). Kromě toho Tuháček na str. 98 a 99 utvrzuje v dosavadním mylném – ač hluboce zažitém – závěru o preferování souhlasu jako dosavadního *hlavního zákonného důvodu pro zpracování* osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb. Tak tomu ovšem není, navzdory neobratné a zavádějící textaci návětí § 5 odst. 2 zákona

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, v němž se Ústavní soud odchýlil od svých závěrů v tzv. „nálezu ČEZ“ ze dne 20. 6. 2017 (sp. zn. IV. ÚS 1146/16) uváděném na str. 21 a 22. Podle tohoto neaktuálnějšího nálezu platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.

č. 101/2000 Sb.⁷ byl i v minulosti souhlas podpůrným právním důvodem pro zpracování osobních údajů a GDPR na tom nic nemění.

Jelínková hovoří na str. 64 v souvislosti s otevřenými daty o výčtu položek v příloze nařízení vlády č. 425/2016 Sb., nicméně by pro přehlednost mohla některé položky přímo vymezit. Jindy k takovému podrobnému vymezení přitom přistupuje (př. vyhlášky č. 442/2006 Sb. na str. 70 a násl.). Stejná situace se opakuje v Tuháčkově pasáži u vyhlášky č. 522/2005 Sb., se kterou bylo rovněž možno pracovat více (str. 86-88). Pokud Tuháček na str. 116 při vymezení znaků obchodního tajemství pro větší využitelnost publikace hojně cituje z komentáře od C. H. Beck k obecné části zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku⁸, mohl tak učinit i u ochrany osobnosti a projevů osobní povahy (str. 90-92) – toto platí i pro komentář k InfZŽp. Stejně tak mohl alespoň nastínit základní odlišnosti při poskytování informací o trestním řízení vedeném proti mladistvému dle zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), když do detailu rozebírá úpravu v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

U komentáře k InfZŽp mi někdy – přes jinak bohaté využití judikatury – schází její hlubší rozbor. Příkladem bych zmínil práci s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 48/2015-71, kde Tuháček na stránku a půl (str. 82 a 83) popsal argumentaci žalobce a správního soudu, ale pak přešel ke komentáři další části ustanovení § 8 bez jakéhokoli vlastního zhodnocení (na str. 70 pouze uvádí, že považuje závěr za sporný). Stejně lze charakterizovat citaci rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 71/2015-43 (str. 141 a 142), k níž Jelínková pouze poznamenává, že závěry jsou zajímavé. Kromě toho někdy autoři pracují se závěry dovozenými z judikatury, aniž by ji nějak blíže specifikovali, což snižuje čtenářův komfort v případech, že se chce seznámit s konkrétními rozhodnutími (př. str. 58, 71, 103 či 133).

Závěrem lze ale říct, že se jedná o hodnotné publikace v daném odvětví práva, u kterých kladý jednoznačně převažují a oprávněně si zaslouží pozornost veřejnosti. Obě publikace jsou navíc dostupné i v elektronické podobě a v právním informačním systému ASPI.

Mgr. Jan Hak

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

⁷ Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, (...) jestliže (...).

⁸ LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s., ISBN 978-80-7400-529-9.

Abstract:

This review scopes with two practical commentaries aimed at the Czech legal regulation of law on information – Act No. 106/1999 Coll., on Free Access on Information, and Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment. Both books were published by Wolters Kluwer in 2017 and 2019 respectively. They come from the pen of Jitka Jelínková and Miloš Tuháček. These authors are very familiar with the issue, dealing with it for years. They analyse the most relevant matters for daily practice and work with older literature in a critical way as well. Every book is full of judicature. Reviewed books provide a fine overview of this rapidly developing branch of law.

♠♠

 PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY **Sbírka zákonů červenec – září 2019****částka 74**

Vyhláška č. 170/2019 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku České Švýcarsko.

částka 76

Vyhláška č. 174/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 175/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 22/2013 Sb., o vzdělávání na úseku ochrany zvířat proti týrání, ve znění vyhlášky č. 372/2013 Sb.

částka 78

Nález Ústavního soudu ze dne 4. června 2019 sp. zn. Pl. ÚS 48/18 vyhlášený pod č. 183/2019 Sb., ve věci návrhu na zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 3/2016 a č. 5/2017.

částka 84

Vyhláška č. 197/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

částka 85

Vyhláška č. 199/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 94/2016 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.

Vyhláška č. 200/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

částka 87

Zákon č. 206/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 226/2013 Sb., o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 209/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

částka 88

Vyhláška č. 211/2019 Sb., o způsobu provádění klasifikace jatečně upravených těl jatečných zvířat a podmínkách vydávání osvědčení o odborné způsobilosti fyzických osob k této činnosti.

částka 91

Vyhláška č. 216/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

částka 92

Vyhláška č. 218/2019 Sb., o výčtu metodik zkoušek odlišnosti, uniformity, stálosti a užité hodnoty odrůd.

částka 96

Nález Ústavního soudu ze dne 17. července 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 vyhlášený pod č. 225/2019 Sb., ve věci návrhu na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

částka 98

Zákon č. 229/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 99

Vyhláška č. 231/2019 Sb., o stanovení vzoru průkazu ke kontrole podle zákona o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh.

částka 101

Nařízení vlády č. 234/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

částka 107

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj vyhlášené pod č. 249/2019 Sb., o schválení Aktualizace č. 2 Politiky územního rozvoje České republiky.

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj vyhlášené pod č. 250/2019 Sb., o schválení Aktualizace č. 3 Politiky územního rozvoje České republiky.

♠♠

**The current Czech environmental legislation
from July to September 2019****Summary:**

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic from July to September 2019.

♠♠

 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 53 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.

