

3/2020 (57)

Ročník XX



ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis České společnosti
pro právo životního prostředí

Navštivte místa, která rozkvetla díky Operačnímu programu Životní prostředí



Naše vlast oplývá bezpočtem krás, které stojí za to vidět. K jejich zachování významně finančně pomohla Evropská unie.

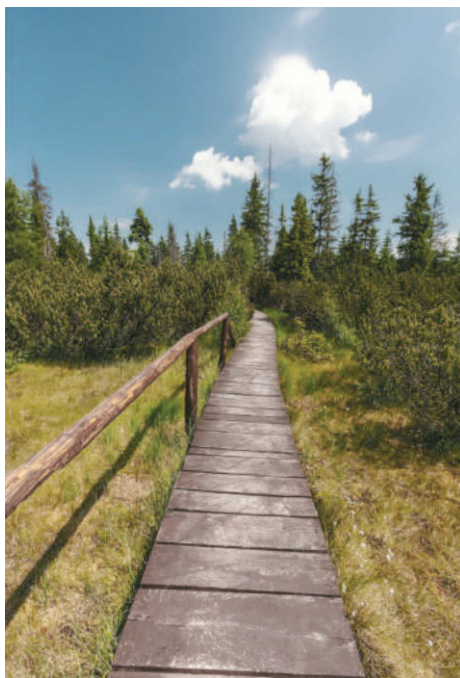
Od roku 2007 přispěla z Operačního programu Životní prostředí **190 miliard korun** na více než **26 000 projektů** po celé České republice.

Jejich společným jmenovatelem je úcta k životnímu prostředí a snaha zachovat přírodní dědictví dalším generacím. Nechte se zlákat k jejich návštěvě i vy.



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Životní prostředí

Ministerstvo životního prostředí

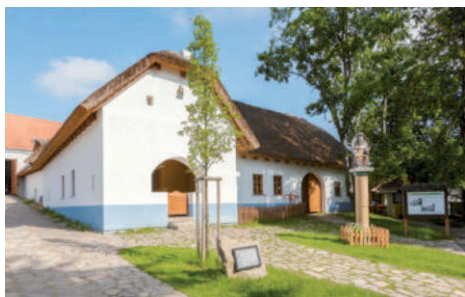


Jizerka: nejstarší naučná stezka

Spojuje vrchol Bukovec a unikátní přírodní rezervaci Rašeliniště Jizerky. Patří mezi nejstarší a nejnavštěvovanější naučné stezky v Jizerských horách. S pomocí evropských peněz byla zrekonstruována a nyní slouží školám i veřejnosti jako terénní výuková trasa.

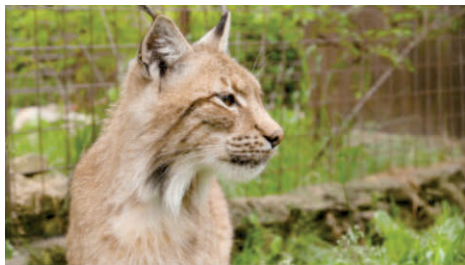


www.pujdemtudy.cz



Vyškov: Hanácký statek

Replika selského stavení z 19. století vyrostla uprostřed Zooparku Vyškov. Představuje dřívější život lidí na venkově a unikátní chov původních plemen domácích zvířat.



Záchranná stanice Pasička

Areál záchranné stanice volně žijící zvěře a ekocentra u Boru u Skutče je plný klecí, voliér a výběhů. Expozice zvířat a ekovýchovné programy osloví hlavně děti a mládež.

Potštejn: obnovený zámecký park

Park malebného barokního zámku prošel nedávno rozsáhlou revitalizací. Regenerace dřevin spolu s doplněním vhodných rostlin se podařila a nyní park poskytuje prostor pro relaxaci široké veřejnosti. Jeho skvostem je zejména Růžová zahrada ve francouzském stylu.





DOTACE NA VÝSADBU STROMŮ

Národní program Životní prostředí – výzva 9/2019

Program podporuje výsadbu stanovištně vhodných druhů listnatých stromů na veřejně přístupných místech. Důraz klade na zapojení veřejnosti do výsadby a následné péče o stromy.

Cílem je pomoci vytvořit kvalitní veřejný prostor ve městech a obcích, přispět ke zlepšení kvality ovzduší, zadržování vody a vyrovnávání teplotních extrémů.

Příjem žádostí:

do 30. 4. 2021 (nebo do vyčerpání alokace)

Ukončení realizace:

31. 1. 2022

Výše podpory
20–250 tis. Kč

K dispozici celkem
200 mil. Kč

KDO MŮŽE ŽÁDAT

- Všechny subjekty s prokazatelným vztahem k místu výsadby, např. neziskové organizace, spolky, komunity, právnické i fyzické osoby, obce, města, kromě politických stran a hnutí

MÍSTA VÝSADBY

- Veřejně přístupná místa v zástavbě měst a obcí
- Uzavřené vnitrobloky bytových domů

Není podporována výsadba stromů k podnikatelským účelům a výsadba na pozemcích plnících funkci lesa.

BLIŽŠÍ INFORMACE

- www.narodniprogramzp.cz

REGISTRACE VÝSADEB

- www.sazimebudoucnost.cz



800 260 500

narodniprogramzp.cz



otazy@sfzp.cz

Ministerstvo životního prostředí



STÁTNÍ FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 57. čísla dne 17. 11. 2020.

Fotografie na obálce:

CHKO Třeboňsko – mokřady kolem rybníka Rožmberk

Toto číslo bylo finančně podpořeno

rozhodnutím Akademie věd ČR ev. č.: 71/PZC/
RVS/SPO/2020/D ze dne 1. 4. 2020.

☛ OBSAH Č. 3/2020 (57) ☛

ÚVODNÍK

Vojtěch Stejskal

Klimatická, environmentální a epidemiologická krize – ne, nebude lépe (nebo snad ano?)

7

VĚDECKÁ TÉMATA

Eva Balounová

Úvod do klimatické litigace: globální přehled

12

Martina Franková

Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí?

41

Vojtěch Stejskal, Alena Chaloupková

Legislativní podmínky omezení létání v rámci zvláštní územní ochrany přírody a krajiny

53

Jan Hak

Poskytování informací o životním prostředí optikou povinných subjektů

69

Vojtěch Vomáčka, Jan Leichmann, Martina Weissová

Vyhlašování národních kulturních památek z kritického a komparativního pohledu

94

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Ondřej Vícha

K omezení svobody projevu v důsledku předběžného opatření zakazujícího environmentální parodii

115

K NOVINKÁM V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU

Vojtěch Stejskal

Nové evropské unijní strategie v oblasti ochrany biologické rozmanitosti a vztahu zemědělské politiky a environmentální politiky

125

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Piero Orlandin***Výsledky jubilejního 25. ročníku Ceny Josefa Vavrouška 133****INFORMACE O ČASOPISU 136****POKYNY PRO AUTORY 138****ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 141**

☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2020 (57) ☛

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

Climate, environmental and epidemiological crisis 7

MAIN TOPICS

Eva Balounová

An introduction to climate change litigation: a global review 12

Martina Franková

Recodification of public construction law: What changes should the state administration undergo in the field of environmental protection? 41

Vojtěch Stejskal, Alena Chaloupková

Legislative conditions for restricting of flight over the territory of nature specially protected areas 53

Jan Hak

Provision of environmental information from the perspective of bodies subject to a disclosure obligation 69

Vojtěch Vomáčka, Jan Leichmann, Martina Weissová

Declaration of national cultural monuments from a critical and comparative point of view 94

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

Ondřej Vícha

The restriction of freedom of expression as a result of an interim measure prohibiting environmental parody 115

COMMENTARY ON NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION

Vojtěch Stejskal

New strategies of the European Commission in areas of biodiversity protection and environmentally-friendly food system 125

FROM SCIENTIFIC LIFE*Piero Orlandin***Josef Vavroušek AWARD 2020****133****THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”****Basic information****136****INFORMATION FOR AUTHORS****Manuscript requirements****138****RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS****141**

☞ ÚVODNÍK ☞

KLIMATICKÁ, ENVIRONMENTÁLNÍ A EPIDEMIOLOGICKÁ KRIZE – NE, NEBUDE LÉPE (NEBO SNAD ANO?)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

nacházíme se v době klimatické a environmentální krize a úsilí států nepostačuje k dosažení cílů dohodnutých v Pařížské dohodě v roce 2015.¹ Donaldovi Trumpovi se podařilo na poslední chvíli vypovědět členství USA v Pařížské klimatické dohodě (o tom, kdo vyhraje americké volby, ale až v příštím čísle). Ostatně Trumpova administrativa od počátku směřuje k oslabení norem na ochranu klimatu. Nová Evropská komise pod vedením Ursuly von der Leyen a Franse Timmermanse se zatím snaží. Její Evropská Zelená dohoda² se věnuje klimatickým tématům prioritně. Formuluje odhodlání Evropské komise řešit problémy způsobené změnou klimatu a životního prostředí, což je definiční úkol této generace. Atmosféra se otepluje a klima se každým rokem mění. Zelená dohoda pro Evropu je odpovědí na tyto výzvy. Jedná se o novou strategii růstu, jejímž cílem je transformovat EU na spravedlivou a prosperující společnost s moderní a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů.

Klíčovou pasáží je oddíl 2.1.1 Zelené dohody. Komise v ní představila své klimatické ambice a vizi, jak do roku 2050 dosáhnout klimatické neutrality. Tato vize by měla být základem dlouhodobé strategie, kterou EU na začátku roku 2020 předložila Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Komise letos navrhla první evropský „právní rámec pro klima“, aby jasně stanovila podmínky pro účinnou a spravedlivou transformaci, garantovala předvídatelnost pro investory a zajistila, že transformace bude nezvratná. Cíl dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality tak bude zakotven v legislativě. Právní rámec pro klima rovněž zajistí, že budou veškeré politiky EU přispívat k cíli klimatické neutrality a že veškerá odvětví budou mít svou úlohu.

Evropská unie již zahájila modernizaci a transformaci ekonomiky s cílem dosáhnout klimatické neutrality. V letech 1990 až 2018 snížila emise skleníkových plynů o 23 %, zatímco ekonomika o 61 % vzrostla. Současné politiky však

¹ Např. zde: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>.

² Sdělení Komise COM (2019) 640 final, 11. 12. 2019 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

do roku 2050 dosáhnou snížení emisí skleníkových plynů pouze o 60 %. Zbývá toho ještě mnoho udělat, počínaje ambicióznějšími opatřeními v oblasti klimatu v nadcházejícím desetiletí.

Komise letos předložila plán na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2030 nejméně na 50 % a směrem k 55 % ve srovnání s rokem 1990. Za účelem dosažení tohoto dalšího snížení emisí skleníkových plynů Komise do června 2021 přezkoumá veškeré relevantní nástroje politiky v oblasti klimatu a v případě potřeby navrhne jejich revizi. Bude se to týkat systému obchodování s emisemi včetně možného rozšíření obchodování s emisemi na nové sektory v Evropě, cílů členských států pro snížení emisí v odvětvích mimo systém obchodování s emisemi a regulace využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví. Komise navrhne patřičnou aktualizaci právního rámce pro klima.

Komise rovněž navrhne revizi směrnice o zdanění energie, v níž se zaměří na otázky životního prostředí, a navrhne využití ustanovení Smluv, které umožňují Evropskému parlamentu a Radě přijímat v této oblasti návrhy řádným legislativním postupem, tedy hlasováním kvalifikovanou většinou namísto jednomyslného hlasování.

V situaci, kdy mnoho států nevykazuje stejnou míru ambicí jako EU, nebo žádnou (jako USA), existuje riziko, že bude docházet k úniku uhlíku – buď tím, že dojde k přesunu výroby z EU do jiných zemí s nižší mírou ambicí ve snižování emisí, nebo protože budou produkty z EU nahrazeny uhlíkově náročnějšími dovezenými produkty. Jestliže se toto riziko naplní, nedojde k žádnému snížení globálních emisí, a úsilí EU a jejího průmyslu o splnění globálních cílů v oblasti klimatu stanovených Pařížskou dohodou tak bude zmařeno.

Rovněž návrh 8. Akčního programu pro životní prostředí cílí na řešení klimatu. V říjnu loňského roku přijala Rada EU závěry obsahující výzvu Komisi k vypracování návrhu 8. Akčního programu. Uvedené závěry vycházejí ze strategické agendy EU, kterou dne 20. června 2019 přijala Evropská rada a v níž je zdůrazněna *naléhavá potřeba vybudovat klimaticky neutrální, ekologickou, spravedlivou a sociální Evropu*. Rada ve svých závěrech zdůrazňuje, že změna klimatu, znečištění, úbytek biologické rozmanitosti a rychle se zvyšující poptávka po přírodních zdrojích ohrožují dobré životní podmínky a vyhlídky generací stávajících i budoucích. Podtrhuje, že jsou zapotřebí další opatření na *ochranu a obnovu biologické rozmanitosti* a že do 8. akčního programu pro životní prostředí je třeba zahrnout ambiciózní cíle v této oblasti. Rovněž naléhavě vyzývá Komisi, aby bezodkladně předložila *unijní strategii pro netoxické prostředí*, která se bude plně zabývat otázkami týkajícími se endokrinních disruptorů, kombinovaných účinků chemických látek a nanomateriálů. Komise se rovněž vyzývá, aby předložila *nový akční plán*

pro oběhové hospodářství a dlouhodobý strategický rámec pro oběhové hospodářství, včetně společné vize.³

V říjnu 2020 byla na stránkách Nature.com publikována pod titulkem „*Near-real-time monitoring of global CO₂ emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic*“ vědecká studie mezinárodního týmu vědců, podle které za prvních šest měsíců tohoto roku uniklo do atmosféry planety Země o 8,8 % méně oxidu uhličitého než za stejnou dobu v roce 2019. Pokles znamenal snížení produkce CO₂ o 1,5 miliardy tun. Takové snížení nepřinesla údajně ani světová finanční krize v roce 2008 nebo ropný šok v roce 1979. Dokonce ani druhá světová válka. Způsobený byl opatřeními, která musely jednotlivé státy světa zavést v reakci na šířící se pandemii viru z Číny. Podle názoru mezinárodního týmu vědců však omezení lidské aktivity není řešením a jsou potřeba strukturální změny, aby se produkce oxidu uhličitého opět nezvyšovala. Většina ekonomik se vrátila k normální produkci CO₂ už v červenci 2020, kdy se začala protikoronavirová opatření v jednotlivých státech uvolňovat. Studie dále poznamenává, že i kdyby produkce zůstala na tomto historickém minimu po zbytek roku, mělo by to malý efekt na dlouhodobý podíl CO₂ v atmosféře.⁴

Občané mohou protestovat nebo volit, ale také se mohou obrátit na soud jako „poslední instanci“ dohlížející na dodržování právního řádu a ochranu lidských práv. Klimatická litigace je v českém právním prostředí relativně nový pojem, první strategická klimatická žaloba proti vládě je v přípravě. Celosvětově je však již přes tisíc případů, které můžeme označit jako klimatickou litigaci. Rád bych proto upozornil laskavé čtenáře na stěžejní příspěvek tohoto 57. čísla, který pro nás napsala Eva Balounová.

Cílem jejího článku je uvést klimatickou litigaci v českém právním prostředí a stručně představit nejznámější případy ze světa. První část článku se věnuje obecně klimatické litigaci, představuje definici, vývoj a počty případů, členění případů do skupin a některé teoreticko-právní otázky včetně role lidských práv. Druhá část představuje klimatickou litigaci v USA, které jsou kolébkou klimatické litigace a zaznamenávají vůbec největší počet případů klimatické litigace. Třetí část představuje významné případy klimatické litigace v dalších zemích. Tato část je rozdělena do tří částí: nejprve jsou představeny nejvýznamnější žaloby proti vládním klimatickým politikám, poté proti uhlíkově náročné infrastruktuře, včetně žalob proti rozšiřování letišť, a závěrem jsou představeny žaloby proti soukromým společnostem.

³ Dle tiskové zprávy Osmý akční program pro životní prostředí – Rada přijala závěry – Consilium (europa.eu)

⁴ Near-real-time monitoring of global CO₂ emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic | Nature Communications

Z článků v tomto čísle bych rád ještě upozornil na jeden. V srpnu roku 2020 byl schválen vládní návrh nového stavebního zákona⁵ a současně s ním vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.⁶ V současné době jsou oba vzájemně související návrhy zákonů projednávány v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR⁷. Navrhované změny mají značné dopady na širokou škálu zákonů, které jsou součástí práva životního prostředí.⁸ Martina Franková nás v našem časopise seznamuje s navrhovanou novou úpravou postavení orgánů ochrany životního prostředí. Článek se zabývá dopadem návrhu rekodifikace veřejného práva stavebního na postavení orgánů ochrany životního prostředí při povolování záměrů podle stavebního zákona. Pojednává o navržené změně pojetí ochrany veřejného zájmu v návrhu nového stavebního zákona. Podává přehled navržených kompetenčních změn orgánů ochrany životního prostředí souvisejících s povolováním stavebních záměrů. Dle mého názoru zásadně nelze souhlasit zejména s návrhem na odstranění závazných stanovisek orgánů ochrany životního prostředí z platné právní úpravy. Není to veselé čtení. Současná doba rozhodně veselá není a vláda ČR svým návrhem nového stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona rozhodně optimismu nepřidává.

Buďte zdraví!

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 850 k návrhu stavebního zákona

⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 851 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

⁷ Sněmovní tisky č. 1008/0 a 1009/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>

⁸ Ke kritice návrhů nového stavebního zákona a navazujícího tzv. změnového zákona viz např. tisková zpráva Zeleného kruhu z 5. 11. 2020 <http://zelenykruh.cz/chaoticka-priprava-chaoticky-obsah-legislativni-zmetek-projednaji-poslanecke-vybory-zavrenymi-dvermi/>

EDITORIAL – SUMMARY

Dear readers – dear members of the Czech Society for Environmental Law, you are holding the 3/2020 issue of a magazine in your hands.

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 3/2020 (57) deals with the brand new main themes from environmental law. The first ‘strategic’ climate litigation is under preparation in the Czech Republic. The plan to bring a climate lawsuit against the Czech Government has started a heated public debate. However, there have already been over 1500 cases of climate litigation worldwide. Therefore, article from Eva Balounová gives a general overview of climate litigation around the world. It discusses the definition, development in the number of cases, the division into categories, and some issues that arise in climate litigation including the role of human rights. This paper also provides an extensive overview of existing case law. This overview is organized into three categories: litigations against the state’s climate policies, litigations concerning permitting emission-intensive projects, and litigations against private entities.

Martina Franková deals with the impact of the proposed recodification of public construction law on the position of environmental protection authorities. It focuses on the proposed change in the concept of protection of the public interest in the bill of the new Building Act. It provides an overview of the proposed competence changes of environmental protection authorities related to the building permitting process.

Vojtěch Stejskal and Alena Chaloupková deals with the legislative conditions for restricting of flight over the territory of nature specially protected areas, particularly in national parks in the in the Czech Republic, Poland, Slovakia, Germany and Austria. Jan Hak in article reveals the outcomes of the empirical research concentrating on a daily practice of Czech bodies subject to a disclosure obligation concerning Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment. Vojtěch Vomáčka, Jan Leichmann and Martina Weissová focused on declaration of national cultural monuments from a critical and comparative point of view.

Also, in another papers the authors deals with new case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, with the new environmental legislation of the European Union and with the Josef Vavroušek Award 2020.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



☛ VĚDECKÁ TÉMATA ☛

ÚVOD DO KLIMATICKÉ LITIGACE: GLOBÁLNÍ PŘEHLED¹

Mgr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.

Nacházíme se v době klimatické a environmentální krize² a úsilí států nepostačuje k dosažení cílů dohodnutých v Pařížské dohodě v roce 2015.³ Občané mohou protestovat nebo volit, ale také se mohou obrátit na soud jako „poslední instanci“ dohlížející na dodržování právního řádu a ochranu lidských práv. Klimatická litigace (klimatické soudní řízení) je v českém právním prostředí relativně nový pojem, celosvětově je však již přes tisíc případů, které můžeme označit jako klimatickou litigaci. Cílem článku je uvést klimatickou litigaci v českém právním prostředí a stručně představit nejznámější případy ze světa v návaznosti na oznámení přípravy první strategické klimatické žaloby v Česku a veřejnou debatu, která následovala.⁴

Článek je rozdělen na tři části. První část je věnována obecně klimatické litigaci, zabývá se definicí pojmu, vývojem a počtem případů, členěním klimatických litigací, vztahem mezi klimatickou litigací a klimatickou legislativou, jsou zde naznačeny i některé teoreticko-právní otázky a role lidských práv v klimatické litigaci. Druhá část představuje klimatickou litigaci v USA, které jsou kolébkou klimatické litigace a zaznamenávají vůbec největší počet případů klimatické litigace. Třetí část představuje významné případy klimatické litigace v dalších zemích. Tato část je rozdělena do tří částí: nejprve jsou představeny nejvýznamnější žaloby proti vládním klimatickým politikám, poté proti uhlíkové náročné infrastruktuře, včetně žalob proti rozšiřování letišť, a závěrem jsou představeny žaloby proti soukromým společnostem.

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

² Např. Evropský parlament v listopadu 2019.

³ Např. zde: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>.

⁴ K této debatě např. Müllerová, H. První debata kolem přípravy první české klimatické žaloby. Dostupné zde: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>

Obecně o klimatické litigaci

Pojem a vývoj klimatické litigace

Obecně uznávaná definice klimatické litigace zní, že se jedná o „*jakýkoliv správní nebo soudní spor (federální, státní, kmenový, regionální nebo místní), ve kterém rozhodnutí orgánu přímo a výslovně zahrnuje faktickou nebo právní otázku týkající se podstaty nebo politiky příčin a dopadů změny klimatu*“⁵ Tato definice je poměrně široká, proto bývá zužována na soudní rozhodnutí a vybraná rozhodnutí týkající se změny klimatu správních orgánů a několika mezinárodních orgánů. Užší definice nezahrnuje obchodní spory řešené orgány zabývajícími se řešením sporů. Existují však některé případy, které ačkoliv změnu klimatu přímo a výslovně neobsahují, jsou pro ni velmi významné.

Za kolébku klimatické litigace jsou považovány Spojené státy americké, počátek klimatické litigace sahá do konce 80. popř. začátku 90. let minulého století. Nicméně do roku 2007 můžeme mluvit pouze o jednotkách případů. Od roku 2007 již můžeme pozorovat případů více a další strmý nárůst zaznamenáváme okolo roku 2015, kdy sjednání Pařížské dohody přineslo změnu klimatu do širšího povědomí veřejnosti a médií. Rok 2015 byl významným rokem pro klimatické právo nejen z důvodu uzavření Pařížské dohody, byl přelomový i pro klimatickou litigaci: padlo rozhodnutí prvostupňového soudu v případě Urgenda a rovněž v případě Asghar Leghari.

Z databáze klimatických litigací⁶ si lze udělat obrázek, že existuje již přes 1 200 klimatických litigací v USA a přes 350 případů mimo USA v 36 dalších zemích a před několika regionálními a mezinárodními soudními instancemi. Mezinárodní databáze však jako „případy“ (*cases*) označují celkem širokou skupinu případů a prismatickým českého právního prostředí by asi ne všechny obstály v hodnocení, zda se jedná o případ klimatické litigace.⁷ Na druhou stranu, tyto databáze nejsou úplné, a některé případy, které by označení klimatická litigace mohly nést, v nich zaznamenány nejsou. Uvést počet klimatických litigací ve světě je tak obtížné.

⁵ Volný překlad z Markell D., Ruhl J. B., *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, 64 Fla. L. Rev. 15, 27(2012) via Burger, M., Gundlach, J. *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review* (May 23, 2017). United Nations Environment Programme, May 2017; ISBN No: 978-92-807-3656-4, Columbia Public Law Research Paper, s. 10.

⁶ Nejvýznamnější z pohledu zaznamenávání případů klimatické žaloby je práce Sabin Centra pro právo změny klimatu na Kolumbijské univerzitě. To vede dvě databáze – databázi případů v USA (spolu s Arnold and Porter) a databázi případů mimo USA (<http://climatecasechart.com/>). Případy vně USA shromažďuje také databáze Granthamova vědeckého institutu pro změnu klimatu na London School of Economics and Political Science (LSE) (https://climate-laws.org/litigation_cases). Databáze jsou provázané.

⁷ Viz např. případ, který nalezneme v těchto databázích u ČR.

Kromě vysokého počtu případů v USA databáze obsahují velké množství případů v Austrálii (téměř sto) a ve Spojeném království (přes 60).⁸ Klimatická litigace se každopádně stává globálním fenoménem, a ačkoliv v počtu podaných žalob hrají prim rozvinuté státy, stále více se setkáváme i s případy ze zemí globálního Jihu, jako jsou Brazílie, Filipíny, Indie, Kolumbie, Uganda, Pákistán a další. Databáze Granthamova centra eviduje přes čtyřicet případů klimatické litigace ve více než deseti zemích globálního Jihu. **I v Česku již existuje** případ, v němž se soud vyjádřil v otázce klimatického práva a dal by se tak označit jako klimatická litigace.⁹ Navzdory překvapivé diskuzi o připravované klimatické žalobě tak ani u nás nejde o zcela nový fenomén.

Členění klimatické litigace

Klimatické litigace lze členit do určitých skupin. Prvním kritériem může být, zda je žaloba podána **za účelem posílení ochrany klimatu či naopak za účelem oslabení ochrany klimatu**. V českém prostředí je (zdá se) klimatická žaloba chápána jen jako žaloba směřující k posílení ochrany klimatu, ale zahraniční literatura jako klimatickou žalobu označuje i případy cílící k oslabení ochrany klimatu.

V tomto kontextu můžeme případy klimatické litigace rovněž dělit podle toho, **zda je výsledek sporu příznivý pro ochranu klimatu** (*favourable to climate change action*) **nebo nepříznivý** (*unfavourable to climate change action*) pro změnu klimatu. Granthamův institut¹⁰ označuje jako příznivý takový výsledek, kdy soud rozhodne ve prospěch účinnější klimatické úpravy nebo proti činnosti, která by vedla k nárůstu emisí skleníkových plynů. Naproti tomu za nepříznivý výsledek označuje rozhodnutí, které oslabuje klimatickou úpravu nebo pravděpodobně povede k nárůstu emisí skleníkových plynů. Z provedených analýz¹¹ vyplývá, že vně USA se soudy více přiklání k rozhodování ve prospěch ochrany klimatu. Podle analýzy,¹² která zkoumala případy klimatické litigace v USA mezi lety 1990 a 2016, bylo jen 42 % případů rozhodnuto ve prospěch ochrany klimatu. Ze strategického hlediska je zajímavé to, že případy zabývající se obnovitelnými zdroji energie

⁸ Jistou roli může hrát to, že databáze jsou vedeny v anglickém jazyce a vedou je centra v USA a Velké Británii.

⁹ Ačkoliv není zařazen v mezinárodních databázích klimatických žalob (jde o případ rozšíření pražského letiště – viz dále). Naproti tomu případ v databázích uvedený za klimatickou litigaci nepovažují.

¹⁰ Setzer, J. a Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 11.

¹¹ Tamtéž, s. 10.

¹² McCORMICK, S., GLICKSMAN, R. L., SIMMENS, S. J., PADDOCK, L., KIM, D. & WHITED, B. 2018. Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. *Nature Climate Change*, č. 8, s. 831.

a energetickou účinností byly rozhodovány ve větším počtu ve prospěch ochrany klimatu, zatímco případy týkající se uhelných elektráren byly zpravidla rozhodnuty v neprospěch ochrany klimatu. U případů vně USA byl v 58 % případů výsledek příznivý pro ochranu klimatu, 33 % nepříznivých a 9 % případů bez dopadu na ochranu klimatu. Dále je upozorňováno na to, že příznivě pro ochranu klimatu je spíše rozhodováno ve státech mimo Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).¹³

Klimatické litigace můžeme také dělit **podle povahy žalobců a žalovaných**. Žalobcem je typicky nestátní nezisková organizace, jednotlivá fyzická osoba, společnost, nebo vláda. Často je žalobců více. V posledních letech lze vysledovat, že žalujícími jsou stále méně společnosti a přibývají žaloby podané nestátními neziskovými organizacemi. Trendem je, že nestátní neziskové organizace žalují za účelem posílení ochrany klimatu, naopak společnosti s cílem oslabit ochranu klimatu.¹⁴ Ve většině klimatických případů je žalována vláda. Vláda je žalovaným až v 75 % případů, přičemž v USA až v 80 % případů.¹⁵ Na vzestupu jsou ale případy, kdy jsou žalovány soukromé společnosti.

Dále lze případy klimatické litigace dělit podle orgánu, ke kterému byla žaloba podána. Většina případů byla podána u vnitrostátních soudů, ale objevují se i případy litigace u regionálních či mezinárodních soudů či mimosoudních orgánů (př. Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soud pro lidská práva, Výbor OSN pro lidská práva,¹⁶ Výbor OSN pro práva dítěte, Výbor pro světové dědictví UNESCO,

¹³ Setzer uvádí 51 % rozhodnutí pro ochranu klimatu v OECD oproti 62 % mimo OECD. Setzer, J. Global Trends in Climate Litigation. IUCN/WCEL. 5. 6. 2020. Dostupné zde: <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202006/wcel-hosts-webinar-climate-change-litigation-courts>.

¹⁴ U žalob v USA podaných během let 2017 a 2018 směřujících k ochraně klimatu (129 případů) bylo 66 % případů žalováno neziskovými organizacemi, oproti tomu u případů proti ochraně klimatu (25 případů) okolo 60 % bylo podáno společnostmi. Setzer, J. a Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. s. 5.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ V roce 2019 byla podána stížnost **skupiny obyvatel Ostrovů Torresova průlivu proti Austrálii** z důvodu porušování práv z důvodu změny klimatu. Stěžovatelé tvrdí, že Austrálie si nejen nestavěla dostatečné cíle a plány k mitigaci změny klimatu, ale také nevynakládá dostatečné finance na ochranu pobřeží a další adaptační opatření k posílení odolnosti na ostrovech (Petition of Torres Strait Islanders to the United Nations Human Rights Committee Alleging Violations Stemming from Australia's Inaction on Climate Change). Dalším případem, kterým se zabýval Výbor OSN pro lidská práva, byla **stížnost pana Teitiota z Kiribati** (UN Human Rights Committee Views Adopted on Teitiota Communication), kde výbor v lednu 2020 rozhodl, že škody způsobené změnou klimatu **mohou vést k přeshraničnímu pohybu osob, které hledají ochranu**. Výbor je toho názoru, že bez výrazného mezinárodního úsilí mohou důsledky změny klimatu znamenat porušení práva na život, což může mít za následek povinnost státu k nenavracení. A dále vzhledem k tomu, že riziko, že

Meziamerický výbor pro lidská práva). V historii se také opakují úvahy přivolat k otázkám ochrany klimatu Mezinárodní soudní dvůr. Tyto úvahy byly zpravidla zvednuty malými ostrovními státy. V roce 2002 Tuvalu zvažovalo zahájení sporu proti Austrálii a USA, nicméně vzhledem k tomu, že nenašlo spojence, od aktivity upustilo.¹⁷ Iniciativa byla zvednuta o deset let později státem Palau, který navrhl, aby Valné shromáždění OSN požádalo o poradní stanovisko ohledně odpovědnosti států podle mezinárodního práva zajistit, aby činnosti prováděné v jejich jurisdikci nevypouštěly skleníkové plyny poškozující jiné státy. Tato iniciativa byla také pozastavena.¹⁸ Naposledy myšlenku zapojení Mezinárodního soudního dvora a vyžádání jeho poradního stanoviska vzkřísil stát Vanuatu, když tamější ministr zahraničí Ralph Regenvanu oznámil v roce 2018 úmysl vlády objevit možnosti právní ochrany proti fosilnímu průmyslu a státům, které jej podporují, z důvodu utrpené škody.¹⁹

Další dělení může být **podle předmětu sporu**. Příklad se může týkat mitigace změny klimatu, tedy otázky zmírňování a předcházení změně klimatu (typicky vypouštění emisí skleníkových plynů), dále se klimatická litigace může týkat otázky adaptace na změnu klimatu, lidských práv, migrace z důvodu změny klimatu, ochrany jednotlivých složek životního prostředí (typicky ochrany lesa), atp. Pokud srovnáme případy týkající se mitigace a adaptace, jasným trendem jsou případy týkající se mitigace (okolo 80 % případů). V případech týkajících se adaptace jsou velmi často žalobcem jednotlivé fyzické osoby.²⁰

S tímto dělením souvisí dělení na případy, v kterých je změna klimatu **hlavním aspektem, případy, kde je okrajovým aspektem, a případy, kde je změna**

se celý stát ponoří do vody, je tak extrémním rizikem, mohou se životní podmínky v takové zemi stát neslučitelnými s právem na důstojný život ještě předtím, než se toto riziko naplní. Více viz: Balounová, E. Případ Kiribati: Je navrácení běžence do země ohrožené změnou klimatu porušením lidských práv? Dostupné zde: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

¹⁷ Viz zde: <http://www.abc.net.au/am/stories/s495507.htm>.

¹⁸ Prý z důvodu hrozby odvety od USA, viz Wewerinke-Singh, M. and Salili, D. H. Between negotiations and litigation: Vanuatu's perspective on loss and damage from climate change. *Climate Policy*, 20(6), pp. 681-692.

¹⁹ Viz zde: Stephens, T. (2019) Low-Lying Pacific Islands Sue Over Climate Change <https://www.maritime-executive.com/editorials/low-lying-pacific-islands-sue-over-climate-change>. K dalším možnostem, které nabízí mezinárodní právo např. Verheyen, R., Zengerling, C. *International Dispute Settlement*, In Gray, K. R., In Tarasofsky, R., & In Carlarne, C. P. (2016). *The Oxford handbook of international climate change law*. Oxford: Oxford University Press. 2016, ISBN 978-0-19-968460-1, s. 417-440 a také Bodansky, D., Brunée, J. a L. Rajamani. *International climate change law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, xxxix, 374 s. ISBN 978-0-19-966430-6.

²⁰ Setzer, J. a Byrnes, R. *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 5.

klimatu jen vedlejším, doprovodným nebo až náhodným prvkem. Ze zkoumaných 374 případů klimatické litigace vně USA Setzer a Byrnes²¹ označily 41 % případů, u nichž byla změna klimatu hlavním aspektem (*at the centre of the legal argument*), a zbylých 59 % případů jako případy, kde byla změna klimatu okrajovým aspektem (*peripheral issue*). V druhé skupině případů byla změna klimatu explicitně zmíněna, ale žaloba byla postavena na jiném právním základu, např. znečištění ovzduší, ochraně lesů, povinnostech společnosti vyplývajících z emisního obchodování, atp. Případy, kde je změna klimatu jen vedlejším prvkem a kde není explicitně zmíněna, Granthamův institut do databáze případů klimatické litigace zpravidla nezahrnuje. Tyto případy ale mohou mít praktické důsledky pro změnu klimatu, mohou mít důležité strategické, politické, nebo regulační důsledky. Jako příklady lze uvést žaloby týkající se nelegálního odlesňování nebo stavby ropovodů. Setzer a Byrnes²² poznamenávají, že v rozvojových zemích je změna klimatu často vedlejším nebo okrajovým prvkem případů. Hlavním motivem některých těchto žalob může být snaha o ochranu klimatu, ale žalobci se mohou záměrně vyhýbat explicitním odkazům na změnu klimatu ze strategických důvodů. Jako takový případ je uváděn případ **ClientEarth v. Enea**,²³ kdy nezisková organizace ClientEarth a zároveň akcionář společnosti Enea napadla rozhodnutí společnosti postavit uhelnou elektrárnu v Polsku na základě práva obchodních korporací a napadla finanční životaschopnost projektu. Nicméně případ vedl k zamezení emisí skleníkových plynů a k zvýšení pozornosti ohledně právní odpovědnosti společnosti za řízení rizik souvisejících s klimatem.

Dalším dělením je dělení na případy **strategické a ostatní, někdy také nazývané jako rutinní**. Ve strategických případech je snahou žalobců dosáhnout něčeho více než soudní ochrany jednotlivce, snahou je zlepšit politiky ochrany klimatu, změnit chování vlád či společností a také mnohdy zvýšit povědomí veřejnosti a rozvířit veřejnou debatu. Ve strategických případech jsou žalobci vybírání ze strategických důvodů, stejně tak je promýšleno, kdy a k jakému soudu a co bude žalováno. Strategické žaloby jsou typicky podávány ve spolupráci s neziskovou organizací a jsou zaměřeny na projekty nebo společnosti mající na svědomí velké množství emisí skleníkových plynů nebo přímo na státní politiky a legislativu regulující tyto emise. Zatímco vlády jsou typicky žalovány, aby prováděly více ambiciózní politiku v oblasti změny klimatu, strategické žaloby proti společnostem směřují spíše na náhradu škody. Jako rutinní případy pak označujeme méně vidi-

²¹ Setzer, J. a Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 6.

²² Tamtéž, s. 7.

²³ Rozsudek okresního soudu v Poznani z 31. 7. 2019, IX GC 1118/18.

telné případy, které se týkají např. územního plánování, a mnohdy je snahou pouze ochrana jednotlivce. Rutinní případy často obsahují argument změny klimatu, ale mohly by obstát i bez něj, respektive v minulosti by byly podány i bez tohoto argumentu. I takové případy však mohou mít významné důsledky pro ochranu klimatu. Trendem je v současnosti to, že právě v rutinních případech týkajících se územního plánování nebo podobných záležitostí se soudy stále více musejí zabývat také otázkou změny klimatu.²⁴

Případy klimatické litigace lze dělit rovněž podle toho, co žalobci požadují, **co je žalováno**: větší aktivitu vlády směrem k snížení emisí skleníkových plynů, přípravu vládních plánů k snížení emisí skleníkových plynů, finanční kompenzaci, pokutu za porušení, pozastavení činnosti z důvodu posouzení dopadů, přijetí adaptačních opatření, atp.

Případy můžeme dělit také podle toho, na základě jakého práva je žalováno, podle **odpovědnosti**. Lze využít právo soukromé (občanské nebo obchodní) i právo veřejné (trestní, správní, mezinárodní). Žalobu lze založit na porušení lidských práv nebo ústavy, veřejnoprávních povinnostech státu, soukromém právu a odpovědnosti za škodu, trestněprávní odpovědnosti. Typická strategická žaloba proti vládě žaluje jak porušení mezinárodních závazků, tak porušení lidských práv zaručených např. ústavou. To, na základě jakého práva bude žalováno, se také odvíjí od právní úpravy v daném státě. V českém právním řádu lze uvažovat zejména o využití správního soudnictví. Naproti tomu v USA bude kromě zákona o správním řízení využíváno také občanských žalob na ochranu veřejného zájmu.

Konečně Fermeglia²⁵ rozděluje klimatické litigace do těchto **tří hlavních skupin**:

- Žaloby podané proti státům (nebo orgánům veřejné moci) z důvodu selhání adekvátně řešit změnu klimatu (tzv. proregulační litigace, „*pro-regulatory litigation*“);
- Žaloby týkající se povolování konkrétních energeticky náročných projektů (povolovací litigace, „*permitting litigation*“)²⁶ a
- Žaloby proti soukromým společnostem s cílem náhrady škody (odpovědnostní litigace, „*liability litigation*“).

²⁴ Příprava první české strategické žaloby odpovídá výše popsané charakteristice. ČR má však i případ, který by bylo možné označit jako rutinní a kde je změna klimatu jen okrajovým aspektem (případ rozšíření pražského letiště).

²⁵ Fermeglia, M. 2020. *Climate Science Before the Courts: Turning the Tide in Climate Change Litigation*. In: Westra, L., Bosselmann, K. & Fermeglia, M. (eds.) *Ecological Integrity in Science and Law*. Springer. Str. 23-24.

²⁶ Tuto skupinu bych nazvala spíše jako Žaloby týkající se povolování konkrétních projektů náročných na emise.

Samozřejmě, existuje mnohem více typů klimatických litigací, zajímavé jsou např. litigace **spojené s klimatickými protesty**.²⁷ V budoucnu se mohou objevit i nové typy klimatických litigací – např. žaloby spojené s očekávanou ekonomickou krizí nastupující nejen z důvodu covid-19 a vládními podporami pro odvětví náročná na emise skleníkových plynů.²⁸

Trend v klimatické litigaci: obrat k lidským právům

Trendem je stále více žalob proti státům (vládám) i soukromým společnostem majících právní základ v ochraně lidských práv a deklarujících porušení lidských práv. Právní věda dokonce hovoří o obratu k lidským právům (*human rights turn*) v klimatické litigaci.²⁹ Tento trend pozorujeme zejména od roku 2015³⁰ a důvodem může být právě Pařížská dohoda z roku 2015. Žalobci namítají porušení práv v souvislosti s nedodržováním cílů Pařížské dohody, které ačkoliv jsou právně nezávazné, jsou určitou indikací toho, k čemu by mělo být směřováno, aby bylo zabráněno nebezpečné změně klimatu a tedy dopadům do lidských práv. **Většina zde uvedených strategických žalob proti vládám i některé proti infrastruktuře či soukromým společnostem argumentovaly porušováním lidských práv.**

Ve skupině klimatických litigací dotýkajících se lidských práv můžeme rozlišovat skupiny litigací týkající se různých skupin obyvatel a menšin, například práv žen, seniorek, původních obyvatel, apod. Litigace týkající se práv původních obyvatel byly zaznamenány zejména v USA a Kanadě (např. u Meziamerické komise nebo soudu pro lidská práva nebo u vnitrostátních soudů). Zajímavým trendem jsou klimatické žaloby se zaměřením na **práva budoucích generací a práva mladých lidí**.³¹ A stále více je takových žalob podáváno: v září 2019 podala skupina mladých lidí stížnost k Výboru OSN pro práva dítěte na Argentinu, Brazílii,

²⁷ Např. francouzský případ **Stát proti Delahalle a Goinvic** (také známý jako „Take Down Macron“ – Odstraňte/Sejměte Macrona), kde soud rozhodl, že klimatičtí aktivisté odcizili portrét francouzského prezidenta Emanuela Macrona z nutnosti přitáhnout pozornost k selhání Francie dodržet svoje klimatické cíle. Soud rozhodl, že možnost občanů vyjádřit se není limitována pouze na volební právo a akce byla provedena z důvodu nemožného dialogu s vládou. Soud rovněž vyslechl svědky, podle kterých právě prezident může učinit kroky k zajištění provádění Pařížské dohody, která není respektována z politického důvodu, a podle kterých jsou nezbytné rychlé změny k zajištění zastavení nárůstu globální teploty. (Rozsudek Cour d'Appel de Lyon z 16. 9. 2019, 19168000015).

²⁸ První vlašťovkou je plánová žaloba Greenpeace proti finanční pomoci pro leteckou společnost KLM. Greenpeace požaduje pozastavení podpory od nizozemské vlády z důvodu chybějících ekologických podmínek. Více zde: <https://www.greenpeace.org/nl/greenpeace/41996/lawsuit-against-e3-4-billion-bailout-for-airline-klm/>.

²⁹ Peel, J., Osofsky, H. M. A Rights Turn in Climate Change Litigation?. *Transnational Environmental Law* 2018, 7(1), 37–67. ISSN 20471025.

³⁰ Rodríguez-Garavito, C. Climate litigation and human rights: averting the next global crisis. www.openglobalrights.org/climate-litigation-and-human-rights-averting-the-next-global-crisis/.

³¹ Zde v textu uvedené např. Juliana v. US, případ z Kolumbie.

Francii, Německo a Turecko z důvodu porušování práv vyplývajících z Úmluvy OSN o právech dítěte nedostatečným snižováním emisí skleníkových plynů.³² Klimatickou žalobu podali mladí v Kanadě (říjen 2019), v Jižní Koreji (v březnu 2020), v Mexiku (v září 2020) nebo v Austrálii (v roce 2020), kde bylo žalováno proti rozšíření těžby uhlí. V Německu podali mladí ústavní stížnost k Spolkovému ústavnímu soudu z důvodu nedostatečných cílů klimatického zákona (stanovuje cíl 55 % snížení emisí do roku 2030 oproti roku 1990) v únoru 2020. V září 2020 byla podána i první stížnost šesti mladých lidí k Evropskému soudu pro lidská práva proti třiceti třem evropským zemím z důvodu změny klimatu (včetně Česka).³³

Vztah klimatické litigace a legislativy

Zajímavým aspektem je souvislost mezi klimatickou litigací a klimatickou legislativou. Počet právních předpisů, které daný stát přijal na ochranu klimatu, podle Setzer a Byrnes³⁴ nesouvisí s počtem případů klimatické litigace. Například v USA, kde bylo podáno velké množství klimatických žalob, naprostá většina byla podána na základě legislativy na ochranu ovzduší, posuzování vlivů na životní prostředí a ochranu přírody. Naproti tomu v Brazílii, která má rozsáhlou legislativu na ochranu klimatu a v roce 2009 byl dokonce přijat klimatický zákon, nebylo historicky podáno mnoho žalob (až nyní v roce 2020 byly podány dvě zajímavé žaloby). Klimatická legislativa a klimatická litigace se však vhodně doplňují. V zemích, kde nebyla přijata dostatečná legislativa k ochraně klimatu, mohou žalobci donutit vládu takovou legislativu přijmout, v zemích, kde již byla adekvátní legislativa přijata, mohou na jejím základě žalobci požadovat její dodržování a prosazování.

Teoreticko-právní otázky v klimatické litigaci

Klimatická litigace přináší mnoho právních výzev. Kromě otázek aktivní žalobní legitimace či dělby moci a politického uvážení nebo vymahatelnosti soudních rozhodnutí a dopadu otevírá i nové otázky typické právě pro změnu klimatu. Mezi takové otázky patří problém dokazování příčinné souvislosti mezi vypouštěním skleníkových plynů na jedné straně a újmou na straně druhé. Znečišťovatelů skleníkovými plyny je nespočet a rovněž jeden takový znečišťovatel sám nepřivodí závažnou změnu klimatu. Jaký je tedy podíl na odpovědnosti jednotlivých znečišťovatelů? V soukromém právu typicky půjde o dokázání příčinné souvislosti mezi vypouštěním emisí skleníkových plynů z určitého zařízení/činnosti provozované žalovaným

³² Tento případ si vysloužil pozornost médií, protože jedním ze stěžovatelů je i Greta Thunberg.

³³ Stěžovatelé tvrdí, že došlo k porušení článků 2, 8 a 9 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, tedy práva na život, práva na respektování soukromého a rodinného života a zákazu diskriminace.

³⁴ Setzer, J., Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 9.

a újmou způsobenou změnou klimatu žalobci. Ve veřejném nebo mezinárodním právu může být otázka dokázání újmy způsobené žalobci nebo stěžovateli součástí posouzení aktivní legitimace nebo přijatelnosti takové žaloby nebo stížnosti.³⁵

Obhájci států nebo fosilních společností, proti nimž byly žaloby podány, často argumentují tím, že politika ochrany klimatu je politická otázka, tedy věc, která patří do volného rozhodování politické reprezentace (*the political question doctrine*), a soud tedy – na rozdíl od politických institucí jako jsou vlády či parlamenty – není v postavení, které by mu umožnilo se takovými otázkami odpovídajícím způsobem zabývat. Podle této teorie soud nemá politický mandát k rozhodování takové otázky a politika změny klimatu tak není soudně vymahatelná (*justiciable* – např. případ *Juliana v. US*). Otázka legitimacy soudu je zásadní zejména v angloamerickém typu právní kultury. Rozhodnutí soudu jsou zde autoritativním právním pramenem, který může významně ovlivnit právní praxi. V případě neexistence důrazné politiky vlády může být soudcovské právo *de facto* pramenem státní politiky změny klimatu s reálným dopadem na právní prostředí (viz např. *USA a rozhodnutí Massachusetts v. EPA*).³⁶

Klimatická litigace ve Spojených státech amerických (a případ Juliana)

Spojené státy americké jsou považovány za kolébkou klimatické litigace a rovněž mezinárodní databáze ukazují, že více než tři čtvrtiny případů klimatických litigací pocházejí právě z USA (více než 1200 případů). Více než polovina z těchto případů byla žalována pouze na základě čtyř respektive tří typů legislativy: největší počet žalob (268) byl podán na základě porušení federálního zákona o národní environmentální politice (*National Environmental Policy Act, NEPA*)³⁷, což je zákon, který vyžaduje stanovisko vlivu na životní prostředí pro aktivity na federální úrovni, které by mohly mít významný dopad na životní prostředí.³⁸ Druhý největší počet žalob byl podán na základě zákonů o posouzení vlivu na životní prostředí jednotlivých států (201), z toho konkrétně velká část na základě kalifornského

³⁵ Typicky u Evropského soudu pro lidská práva je jedním z důvodů pro odmítnutí pro nepřijatelnost stížnosti nedostatek podstatné újmy stěžovatele, u Soudního dvora Evropské unie byla klimatická žaloba odmítnuta pro nepřijatelnost na základě testu Plaumann, tedy chybějící osobní dotčenosti žalobce.

³⁶ Z důvodu omezeného rozsahu tohoto článku tyto otázky pouze stručně uvádím. Rovněž zde není prostor pro rozebrání role vědy v klimatické litigaci.

³⁷ Respektive společně s federálním zákonem o správním řízení (*Administrative Procedure Act*) a dalšími zákony, které upravují možnost podání žaloby.

³⁸ Na základě zákona o národní environmentální politice byly podány i žaloby proti provozu či stavbě ropovodů, které ačkoliv nejsou právními klimatickými litigacemi (rozhodnutí soudu neobsahuje explicitní odkaz na změnu klimatu), jsou zajímavými případy z poslední doby. Například případ *Dakota Access Pipeline* nebo případ ropovodu *Keystone XL*. Více např. zde: <https://earthjustice.org/features/faq-standing-rock-litigation> nebo zde: <https://edition.cnn.com/2020/07/06/politics/keystone-xl-supreme-court-pipeline/index.html>.

zákona o kvalitě životního prostředí (*California Environmental Quality Act*). Třetí skupina žalob byla podána na základě zákona o čistém ovzduší (*the Clean Air Act* – 201 žalob) a čtvrtá na základě zákonů na ochranu ohrožených a volně žijících druhů (141).³⁹

Federální zákon o čistém ovzduší je hlavní federální zákon, který může být použit k regulaci skleníkových plynů. V rozhodnutí **Massachusetts v. EPA**,⁴⁰ které je považováno za jedno z nejdůležitějších klimatických rozhodnutí v USA, Nejvyšší soud USA rozhodl v roce 2007, že tento zákon opravňuje Agenturu pro ochranu životního prostředí (*the U.S. Environmental Protection Agency* – EPA, dále jako Agentura) regulovat skleníkové plyny, pokud shledá, že skleníkové plyny představují hrozbu pro veřejné zdraví a dobré životní podmínky obyvatel (tzv. zjištění o ohrožení – *endangerment finding*). Toto rozhodnutí bylo vydáno za George W. Bushe, jehož administrativa na jeho základě příliš nekonala. Když se však o několik měsíců poté v roce 2009 ujal úřadu Barack Obama, Agentura vydala potřebné zjištění o ohrožení. To bylo napadeno některými zástupci průmyslu a klimaskeptickými státy (Texas, Západní Virginie), kteří argumentovali tím, že vědecké důkazy podporující toto zjištění o ohrožení nejsou dostatečné. Odvolací soud ve Washingtonu D. C. potvrdil platnost zjištění o ohrožení a to, že Agentura má dostatečné oprávnění pro jeho vydání. Na základě zjištění o ohrožení Agentura poté vydala předpisy, které vyžadují povolení pro výstavbu či přestavbu významných zdrojů znečištění ovzduší. Většina těchto předpisů byla soudy potvrzena. Agentura spolu s národním úřadem pro dálniční bezpečnost (*National Highway Traffic Safety Administration*) také vydala předpisy regulující emise u osobních automobilů. Tyto byly rovněž potvrzeny soudy. Za Obamova působení Agentura rovněž vydala plán pro čistou energii (*Clean Power Plan*) právě na základě zákona o čistém ovzduší, který měl směřovat k snížení emisí z uhelných elektráren prostřednictvím stanovení cílů pro snižování emisí pro jednotlivé státy. Tento plán byl napaden z důvodu překročení kompetence Agentury a v roce 2016 Nejvyšší soud pozastavil jeho účinnost do doby ukončení soudních sporů.

Menší část případů byla v USA žalována na základě obecného práva (*common law claims* – 26 případů), konkrétně na základě tzv. *public nuisance doctrine*.⁴¹ V těchto žalobách bylo požadováno nařízení uhelným elektrárnám snížit emise

³⁹ Zejména pak na základě federálního zákona o ochraně ohrožených druhů (*the Endangered Species Act*). Jedná se o žaloby ohledně označení určitých druhů jako ohrožených či ohledně označení určitých lokalit za kritická stanoviště. Výsledkem některých případů byla nařízení určitým orgánům vydat předpisy k ochraně druhů, jejichž stanoviště jsou ohrožena změnou klimatu.

⁴⁰ *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

⁴¹ Tato doktrína zjednodušeně znamená nepřiměřený/neobhajitelný zásah do veřejného vlastnictví. Jedná se o jednání, které narušuje veřejný pořádek, veřejné zdraví, bezpečnost.

(**American Electric Power v. Connecticut**),⁴² či peněžní kompenzace. V jednom z těchto případů byla požadována peněžní náhrada škody za náklady na přesun aljašské vesnice ohrožené tajícím ledem (**Native Village of Kivalina v. Exxon Mobil**).⁴³ V roce 2011 však Nejvyšší soud rozhodl v případě **American Electric Power**, že federální zákon o čistém ovzduší dal Agentuře výlučnou federální kontrolu nad emisemi skleníkových plynů, takže je vyloučeno jednání podle federálního obyčejového práva. Na základě tohoto argumentu byla zamítnuta i žaloba v případě Kivalina. Nejvyšší soud ovšem ponechal otevřenou otázku, zda mohou obstat žaloby na základě obyčejového práva jednotlivých států. V roce 2017 bylo podáno několik žalob na tomto základě proti největším fosilním společnostem požadujících peněžní kompenzace. Některé tyto žaloby byly zamítnuty soudy prvního stupně a jsou nyní u odvolacích soudů, v jiných se vede spor o to, zda budou rozhodovat federální či státní soudy.⁴⁴ Žalovaní upřednostňují jurisdikci federálních soudů, jelikož se domnívají, že žaloby mohou být spíše zamítnuty na základě argumentu z judikátu **American Electric Power**.

Další část klimatických žalob v USA byla podána na základě tzv. *public trust doctrine*, což je právní doktrína, na základě které má stát závazek vůči veřejnosti pečovat o přírodní bohatství. Tyto žaloby se opírají o to, že doktrína se vztahuje i na atmosféru a ne jen řeky, parky a další snadněji představitelné složky přírody. Žalobci na základě této doktríny tvrdili, že státy nebo federace měly povinnost snížit emise skleníkových plynů v rámci jejich jurisdikce. Tyto žaloby byly většinou již zamítnuty. Největší úspěch měl **případ Juliana v. United States**,⁴⁵ v kterém federální okresní soud v Oregonu rozhodl, že doktrína se může vztahovat na emise skleníkových plynů, a dokonce že žaloba má právní základ v doložce o řádném procesu v Ústavě USA. Civilní žaloba byla podána 21 mladými lidmi, nevládní neziskovou organizací zabývající se ochranou životního prostředí a zástupcem budoucích generací proti několika federálním orgánům a představitelům. Žalobci požadovali vytvoření a implementaci podrobného plánu k omezení emisí skleníkových plynů. Federální okresní soud v Oregonu zamítl návrh na zamítnutí této žaloby, přiznal žalobcům aktivní legitimaci a potvrdil právní základ pro porušení doložky na spravedlivý proces vyplývající z pátého dodatku Ústavy USA. Tato doložka je ochranou před svévolným zásahem vlády do života, svobody nebo majetku. Soud seznal, že změna klimatu bude mít za následek úmrtí osob, poškození majetku, ohrožení dostupnosti potravy a drasticky změnit ekosystémy planety, atp.

⁴² M. Elec. Power Co. v. Connecticut, 131 S. Ct. 2527 (2011).

⁴³ Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp., 696 F.3d 849, 2012 WL 4215921(9th Cir. 2012).

⁴⁴ V roce 2018 federální okresní soud v Kalifornii uznal, že fosilní paliva vedou ke změně klimatu a zvýšení hladiny moře, nicméně zamítl žalobu San Francisca a Oaklandu kvůli právní otázce odpovědnosti za změnu klimatu, případ ještě nebyl uzavřen.

⁴⁵ *Juliana v. United States*, rozhodnutí okresního soudu v Oregonu z 10. 11. 2016, 6:15-cv-01517-TC.

Soud konstatoval, že jde o tak závažné obvinění o poškozování naší planety Země, že jsou ohrožena základní ústavní práva na život a svobodu žalobců. V lednu 2020 ovšem federální odvolací soud rozhodl (dva ku jedné), že žaloba musí být zamítnuta z důvodu nedostatečné aktivní legitimace žalobců (*standing*). Odvolací soud se rovněž vyjádřil v tom smyslu, že předmět žaloby není věcí soudního přezkumu, nýbrž legislativního politického uvážení.

Další zajímavou skupinu klimatických žalob v USA tvoří případy vyšetřování několika státních zástupců⁴⁶ – v čele těchto případů je newyorský případ zda Exxon Mobil Corp. záměrně klamal investory a zákonodárce tím, že veřejně prohlašoval, že změna klimatu nepředstavuje vážný problém, zatímco interně byl informován svými vlastními výzkumníky o opaku. Exxon se snažil vyšetřování zastavit a to u federálních i státních soudů, ale bez úspěchu. V roce 2018 New Yorkský nejvyšší státní zástupce podal obžalobu, případ byl ale nakonec newyorským soudem na konci roku 2019 rozhodnut ve prospěch Exxon Mobil.⁴⁷

Jako poslední významnou skupinu klimatických litigací v USA pak Gerrard⁴⁸ označuje případy týkající se selhání adaptace na změnu klimatu. Jedním z těchto případů je **Conservation Law Foundation v. Exxon Mobil**.⁴⁹ V tomto případě je žalováno, že určité velkoobjemové nadzemní nádrže na olej patřící Exxon Mobil umístěné u Mystic River v blízkosti Bostonu jsou vystavené bouři a dalším rizikům z důvodu umístění na pobřeží a že podle zákona o čistém ovzduší a zákona o znečištění jsou společnosti povinny přijmout rozsáhlejší opatření z důvodu předběžné opatrnosti. Tento případ ještě nebyl definitivně uzavřen. Další případy se objevují v souvislosti s požáry nebo hurikány.

Jak již bylo uvedeno výše, soudy v USA obecně spíše rozhodují nepříznivě pro změnu klimatu (v období 1990 až 2016). Ovšem je potřeba upozornit na to, že tento trend se může změnit. Žaloby podané v první polovině Trumpovy vlády směřovaly spíše k posílení ochrany klimatu a rovněž většina soudních rozhodnutí v tomto období byla příznivých pro ochranu klimatu.⁵⁰ Trumpova administrativa od počátku směřuje k oslabení norem na ochranu klimatu. Tyto snahy bývají napadány soudně (zejména nestátními neziskovými organizacemi) a mohou slavit úspěch. V poslední době bylo podáno mnoho žalob směřujících k větší ochraně

⁴⁶ V USA se jedná většinou o volenou funkci.

⁴⁷ Rozsudek Supreme Court of the State of New York ze dne 10. 12. 2019, 452044/2018.

⁴⁸ Gerrard, M. Overview of Climate Change Litigation. In: Proceedings of the Annual Meeting, Published by the American Society of International Law, Vol. 113, pp. 194-197.

⁴⁹ Dostupné zde: <http://climatecasechart.com/case/conservation-law-foundation-v-exxonmobil-corp/>

⁵⁰ Adler, D. US climate change litigation in the age of Trump: Year two. Sabin Centre for Climate Change Law. Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 06/2019. Dostupné zde: <http://columbiaclimate.com/files/2019/06/Adler-2019-06-US-Climate-ChangeLitigation-in-Age-of-Trump-Year-2-Report.pdf>.

klimatu jednotlivými státy nebo městy proti největším fosilním společnostem. Ovšem společnosti, konzervativní organizace a další podávají žaloby na podporu oslabení ochrany klimatu. Žaloby rovněž napadají snahy některých států (Kalifornie, Illinois, New York, Connecticut), které se snaží regulovat fosilní průmysl. Ale např. v případě **Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations v. Chevron Corp.**⁵¹ soukromá společnost žaluje jinou na náhradu škody, kterou utrpěli sběratelé a zpracovatelé krabů v Kalifornii a Oregonu v důsledku řas, které působí otravu měkkýšů.

Proti USA byla také podána stížnost **k Meziamerickému výboru pro lidská práva** (*Inter-American Commission on Human Rights – IACHR*)⁵² Sheilou Watt-Cloutier, která v roce 2005 jako inuitská žena a předsedkyně Inuit Circumpolar Conference **podala stížnost jménem Inuitů žijících v arktické oblasti USA a Kanady**. Stížnost tvrdila, že USA porušují lidská práva Inuitů z důvodu změny klimatu způsobené činností i nečinností USA. Stížnost tvrdila, že dochází k porušování práva na život, zdraví, vlastnictví a dalších práv, a opírala se o to, že USA byly v té době největším znečišťovatelem emisí skleníkových plynů a zároveň odmítají jakékoliv závazné cíle snižování emisí. Stížnost požadovala, aby výbor doporučil USA přijmout opatření k omezení emisí skleníkových plynů, posoudit dopady změny klimatu na Arktidu, stanovit a provádět plán na ochranu inuitské kultury a zdrojů a zajistit Inuitům pomoc v adaptaci na změnu klimatu.⁵³ Výbor se odmítl stížností zabývat z důvodu nedostatečných informací k posouzení věci. Ve věci proběhlo veřejné jednání v roce 2007 a podařilo se tak alespoň zvýšit povědomí o dopadu změny klimatu na Arktidu a místní obyvatele.

Klimatická litigace ve světě

Žaloby proti klimatickým politikám vlád

Evropa

Nejnámější úspěšnou klimatickou žalobou namířenou proti vládě je **případ Urgenda**,⁵⁴ ve kterém soud nařídil nizozemské vládě významně snížit emise skle-

⁵¹ Dostupné zde: <http://climatecasechart.com/case/pacific-coast-federation-of-fishermens-associations-inc-v-chevron-corp/>.

⁵² Petition To The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting from Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States.

⁵³ Výbor nemá pravomoc nařídit závazně snižovat emise skleníkových plynů.

⁵⁴ Rozsudek Hoge Raad ze dne 20. 12. 2019, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2006. Viz také Jan Šeba: Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. In *České právo životního prostředí* č. 3/2017 (45) s. 116-147.

níkových plynů. Verdikt nižších soudů byl 20. prosince 2019 pravomocně potvrzen rozhodnutím nizozemského nejvyššího soudu.

Nizozemská organizace Urgenda Foundation podala v roce 2013 žalobu na vládu z toho důvodu, že vláda přehodnotila svůj klimatický závazek pro rok 2020 z původního cíle 30 % snížení emisí skleníkových plynů na 14 až 17 %. Urgenda požadovala snížení emisí o 40 % nebo alespoň 25 % a argumentovala tím, že cíl 17 % snížení emisí nepředstavuje spravedlivý podíl na snížení globálních emisí tak, aby bylo zamezeno nárůstu globální teploty o více než 2 °C a tím i nebezpečné změně klimatu. Prvostupňové rozhodnutí vydal okresní soud v Haagu v roce 2015, když uložil státu snížit emise do roku 2020 alespoň o 25 % oproti roku 1990. Prvostupňový soud se ve svém rozhodnutí odvolal zejména na občanské právo, když řekl, že se stát dopouští deliktního jednání.⁵⁵ Soud odmítl argument vlády, že nizozemské emise jsou v globálním měřítku zanedbatelné s odkazem na přepočtení per capita.

Vláda se proti rozhodnutí odvolala a odvolací soud v říjnu 2018 potvrdil povinnost státu snížit emise skleníkových plynů o 25 %, nicméně odvolal se **zejména na ochranu základních práv v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, konkrétně právo na život a na respektování soukromého a rodinného života**. Cíl snížení emisí o 25 % je podle soudu minimem k splnění požadavku péče a ochrany práv tak, aby bylo zamezeno nebezpečné změně klimatu.

Vláda podala dovolání k nizozemskému nejvyššímu soudu, který rozhodnutí nižších soudů v prosinci 2019 potvrdil. Soud judikoval, že k ochraně práv vyplývajících z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jako Úmluva) má stát pozitivní závazek na základě své proporcionální odpovědnosti snižovat emise skleníkových plynů. Soud závazek vlády přezkoumal ve světle toho, že Nizozemsko je uvedeno v Příloze I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a podle Mezivládního panelu pro změnu klimatu by tak mělo snížit do roku 2020 své emise o 25 – 40 %. Nejvyšší soud se také vyjádřil k roli soudů v přezkumu činnosti moci zákonodárné a výkonné. Regulace skleníkových plynů je v kompetenci moci zákonodárné a výkonné a tyto moci mají prostor pro široké politické uvážení, nicméně soudy musí zasáhnout v případě překročení tohoto prostoru. Nizozemsko je vázáno Úmluvou a soudy jsou povinny aplikovat ústavu v souladu s výkladem Úmluvy. Ochrana lidských práv, kterou poskytuje, je podstatnou součástí demokratického právního státu.

⁵⁵ Více k využití teorii péče např. Vomáčka, V. Soudní dvůr a Urgenda po česku: Jak donutit stát, aby plnil své povinnosti v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 4/2019 (54), s. 82-104. ISSN 1213-5542.

Obdobná žaloba jako v Nizozemsku byla podána v roce 2015 v **Belgii**,⁵⁶ ještě nebyla pravomocně rozhodnuta.⁵⁷ Obecně případ Urgenda inspiroval celou řadu případů.

Druhou úspěšnou strategickou klimatickou litigací v Evropě se stal případ známý pod názvem **Climate Case Ireland**,⁵⁸ ve kterém byl nevládní organizací Friends of the Irish Environment napaden irskou vládou vydaný **Národní mitigační plán z roku 2017 pro rozpor s irským klimatickým zákonem**. Organizace se domáhala zrušení plánu, který by měl určit, jak bude dosaženo přechodu na nízkouhlíkové, klimaticky odolné a ekologicky udržitelné hospodářství do roku 2050, **z důvodu nedostatečné určitosti**, která je klimatickým zákonem požadována. Irský nejvyšší soud dal v rozsudku z července 2020 žalobcům za pravdu, když Národní mitigační plán zrušil. Nejvyšší soud se nezabýval tvrzením žalobce týkajícím se rozporu plánu s lidskými právy – shledal totiž, že nevládní organizace není oprávněna se dovolávat těchto práv (konkrétně práva na život a tělesnou integritu).⁵⁹

Dalším evropským státem, kde byla podána strategická klimatická žaloba, je **Francie**.⁶⁰ V prosinci roku 2018 byl neziskovými organizacemi zaslán notifikační dopis (*lettre préalable indemnitaire*) předsedovi vlády a dalším ministrům zahajující první fázi řízení proti francouzské vládě pro nedostatečnou činnost v boji se změnou klimatu. Notifikační dopis je součástí žaloby na nečinnost. V únoru 2019 francouzská vláda tuto stížnost zamítla a stěžovatelé podali žalobu ke správnímu soudu v Paříži. Příklad zatím nebyl soudně rozhodnut, nicméně získal podporu veřejnosti – petice na podporu případu získala jen za první měsíc přes 2 miliony podpisů.⁶¹

Klimatické žaloby byly nepřekvapivě podány také v Německu. Kromě případu Lliuya, ve kterém rozhodují německé soudy (viz dále), je zajímavým případem také případ farmářských rodin proti německé vládě (**Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany**).⁶² Zde berlínský správní soud rozhodl, že **vládní politika změny klimatu je soudně přezkoumatelná a nesmí být tak neadekvátní, aby**

⁵⁶ VZW Klimazaak v. Kingdom of Belgium & Others, dostupné zde: <http://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimazaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>.

⁵⁷ Ústní jednání v tomto případě se očekává v březnu 2021.

⁵⁸ Friends of the Irish Environment -v- The Government of Ireland & Ors, rozsudek z 31. 7. 2020, [2020] IESC 49.

⁵⁹ Více k tomuto případu např. Chaloupková, A. Climate Case Ireland: Irský Nejvyšší soud zrušil vládní plán klimatické mitigace, vláda nyní musí připravit nový. Dostupné zde: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

⁶⁰ Notre Affaire à Tous and Others v. France.

⁶¹ Zde: <https://fyeg.org/news/two-million-citizens-sue-french-government-its-lack-action-against-climate-change>.

⁶² Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin z 31. 10. 2019, VG 10 K 412.18.

porušovala základní lidská práva, jako je právo na život a vlastnictví. Soud však žalobu proti vládě z důvodu neplnění cílů snižování emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 40 % zamítl z toho důvodu, že tento vládou stanovený cíl (v plánu ochrany klimatu) není právně vymahatelný. Soud jednak neshledal plán ochrany klimatu právně závazný a za druhé shledal, že žalobci neprokázali, že vláda porušila své ústavní závazky stanovením neadekvátního cíle v ochraně klimatu. Nicméně klimatická politika vlády je dle soudu soudně přezkoumatelná a musí být konzistentní s vládní povinností chránit základní práva dle ústavy. Soud také uvedl, že vláda musí přijmout opatření k zajištění adekvátní ochrany základních práv potenciálně dotčených změnou klimatu. Nicméně, vláda má dle soudu široký prostor pro uvážení jak tyto povinnosti splnit v takovém rozsahu, dokud preventivní opatření na ochranu základních práv nejsou zcela nevhodná nebo nedostatečná. A proto stávající vládní politika, která sníží emise pouze o 32 % do roku 2020, je v této diskreci. Soud vzal v úvahu také cíle EU – tedy snížit emise skleníkových plynů do roku 2020 o 20 % a do roku 2030 o 40 % a v tomto světle shledal, že německé cíle nejsou zcela neadekvátní.

Ve Švýcarsku podala klimatickou žalobu na švýcarskou vládu skupina seniorek,⁶³ která uvedla, že vláda porušuje práva vyplývající ze švýcarské ústavy a z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv tím, že nesnižuje skleníkové plyny tak, aby bylo možné udržet nárůst globálního oteplování pod 2 °C. Žalobkyně uvedly, že právě seniorky jsou ohroženy vlny veder, které jsou projevem změny klimatu. Podáním se nejprve zabýval odbor pro životní prostředí, který jej zamítl. Poté se věci zabývaly správní soudy. V roce 2018 švýcarský federální správní soud judikoval, že ženy starší 75 let nejsou zasaženy změnou klimatu více než zbytek populace, a proto žalobu zamítl. Žalobkyně podaly opravný prostředek k nejvyššímu soudu, který potvrdil rozhodnutí správního soudu v květnu 2020 a věc zamítl. Soud se vyjádřil v tom smyslu, že práva žalobek nebyla zasažena v takové intenzitě a že náprava musí být dosažena politickými prostředky. Žalobkyně podaly stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva na podzim roku 2020.⁶⁴

V Rakousku byla počátkem roku 2020 podána klimatická žaloba proti daňovému zvýhodnění letecké dopravy oproti železniční dopravě, která byla ústavním soudem zamítnuta pro nepřipustnost.⁶⁵

Strategická klimatická žaloba byla také podána proti Evropskému parlamentu a Radě. Žaloba byla podána v květnu 2018 k Soudnímu dvoru Evropské unie (**Případ Carvalho a další v. Parlament a Rada, známý také jako „The People’s Climate Case“**) a požaduje zrušení legislativních aktů, které stanoví snížení emisí

⁶³ Rozsudek Bundesgericht z 19. 5. 2020, 1C_37/2019.

⁶⁴ Viz zde: <https://www.greenpeace.ch/de/story/59039/klimasenioren-das-grosse-finale/>.

⁶⁵ Nález Verfassungsgerichtshof z 30. 9. 2020, G 144-145/2020-13, V 332/2020-13.

skleníkových plynů do roku 2030 o 40 %, a přijetí nových právních předpisů, které stanoví snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 50 % až 60 %. Žaloba tvrdila, že změna klimatu působí škody a porušuje základní práva, a proto jakékoliv emise vyšší než absolutně nezbytné (objektivně ospravedlnitelné a nutné v rozsahu technických a ekonomických možností) jsou protiprávní. Evropská unie podle žalobců měla a má nezbytné možnosti k snížení emisí většímu než 40 %. Tribunál v květnu 2019 usnesením žalobu odmítl pro nepřípustnost. Soud aplikoval Plaumannův test a řekl, že žalobci nejsou změnou klimatu bezprostředně a osobně dotčeni. Žalobci podali opravný prostředek k Soudnímu dvoru.^{66,67}

Kanada

Strategická klimatická žaloba byla podána v roce 2018 také v **Kanadě**,⁶⁸ kde nezisková organizace ENVironnement JEUnesse zastupující občany Québecu mladší 35 let podala žalobu proti kanadské vládě z důvodu porušení práv mladých lidí. Kanadská vláda podle žalobců nestanovením dostatečně ambiciózního cíle k zamezení dopadů změny klimatu a nestanovením adekvátního plánu k dosažení cíle porušuje lidská práva mladých obyvatel. V červenci 2019 vrchní soud tuto hromadnou žalobu zamítl z důvodu neobjektivního a svévolného omezení věkové hranice. Soud nicméně došel k závěru, že dopad změny klimatu na lidská práva je věc přezkoumatelná soudem, a žalobci se mohou svých práv soudně domáhat. Soud rovněž judikoval, že Kanadská charta práv a svobod a Québecká charta práv a svobod se vztahují na vládní opatření v této oblasti a ta mohou být proto soudem přezkoumána z důvodu jejich souladu s těmito lidskoprávními dokumenty.⁶⁹

Nový Zéland

Zajímavá klimatická žaloba byla podána studentkou práva Sarah Thomson proti novozélandskému ministru pro změnu klimatu v roce 2015 (**Thomson v. Minister for Climate Change Issues**).⁷⁰ Nový Zéland má klimatický zákon z roku 2002, který implementuje povinnosti Nového Zélandu z mezinárodních smluv a požaduje stanovení cíle pro snížení emisí skleníkových plynů na základě poznatků Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC). V roce 2011 ministr

⁶⁶ Věc C-565/19P.

⁶⁷ Před Soudním dvorem Evropské unie bylo také projednáváno několik případů týkajících se ochrany klimatu okrajově – jedná se o případy týkající se evropského systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS). Nejslavnější je patrně řízení o předběžné otázce **ve věci Air Transport Association of America**. V tomto případě byla žalobci sdružení leteckých společností a letecké společnosti z USA, podle kterých bylo rozšířením EU ETS na letectví porušeno mezinárodní právo. (Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2011, Air Transport Association of America (C-366/10)).

⁶⁸ Rozsudek Cour Supérieure z 11. 7. 2019, 500-06-000966-183.

⁶⁹ ENVironnement JEUnesse podala opravný prostředek proti rozhodnutí.

⁷⁰ Rozhodnutí High Court of New Zealand z 2. 11. 2017, CIV2015-485-919, [2017]NZHC 733.

stanovil cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2050 na 50 % oproti úrovni z roku 1990; tento cíl však nebyl po vydání nové zprávy IPCC v roce 2014 zrevizován. V rámci přípravy na Pařížskou konferenci v roce 2015 Nový Zéland oznámil svůj příspěvek snížit emise skleníkových plynů o 30 % do roku 2030 oproti roku 2005. Sarah Thomson uvedla, že tento příspěvek představuje snížení o pouhých 11 % do roku 2030 oproti roku 1990, a pokud by i ostatní rozvinuté státy přijaly tak nízký cíl, nedošlo by ke stabilizaci skleníkových plynů. Takový cíl dle Thomson odporuje jak národní legislativě, tak závazkům z Pařížské dohody. Soud přezkoumal cíle pro roky 2030 a 2050 a shledal je v souladu s právem. Vrchní soud se domnívá, že ministr má pravomoc přezkoumat a stanovit cíl, není však jisté, že revize na základě nové zprávy IPCC by vedla k změně cíle. Soud tedy uznal, že ministr měl přezkoumat cíl pro rok 2050, nicméně rozhodnutí zachovat jej nemusí být nutně nezákonné.⁷¹ S ohledem na cíl pro rok 2030 soud uvedl, že může přezkoumat stanovený cíl, nicméně není žádný právní základ pro jeho zrušení. Toto rozhodnutí soudu je důležité z toho důvodu, že se v něm soud vyjádřil k možnosti soudního přezkumu klimatické politiky. Soud uvedl, že soudy mohou hrát roli například z toho důvodu, že stát je vázán mezinárodními závazky (ke kterým se sám zavázal). Samozřejmě role soudu je omezena ústavou. Soudní přezkum tedy garantuje, že jsou přijata dostačující opatření, nicméně rozhodnutí o obsahu těchto opatření zůstává politickým rozhodnutím/uvážením ponechaným příslušným státním orgánům.

Pákistán

Významný je případ pákistánského studenta práv a zemědělce Asghara Leghari (**Asghar Leghari v. Federation of Pakistan**).⁷² Rodinná farma pana Leghari trpěla suchem a změnami teplot v důsledku změn klimatu. Pan Leghari proto zažaloval pákistánskou vládu za neplnění Národní politiky změny klimatu z roku 2012 a Rámce pro provádění politiky změny klimatu pro roky 2014 až 2030. V září 2015 odvolací soud rozhodl, že zpoždění a letargie státu v provádění Rámce se dotýká základních práv občanů. Soud řekl, že změna klimatu v Pákistánu způsobuje například záplavy a sucha, což ohrožuje bezpečnost a dodávky vody, potravin a energie, a tak i právo na život a lidskou důstojnost (kromě jiných práv). Součástí práva na život je podle soudu i právo na zdravé a čisté životní prostředí. Soud konstatoval, že ohrožení bezpečnosti vody a potravin je důvodem pro ochranu základních práv občanů a to zejména těch ohrožených a sociálně slabých, kteří nemají přístup k soudní ochraně. Jako nápravu soud nařídil klíčovým ministerstvům určit styčnou osobu pro změnu klimatu za účelem lepšího provádění Rámce a předložit

⁷¹ Ještě před vydáním soudního rozhodnutí po volbách v roce 2017 nastoupila ambicióznější vláda, která uvedla záměr stanovit nový cíl pro rok 2050, soudní příkaz tedy nebyl dle soudu nutný.

⁷² Rozsudek Lahore High Court Lahore z 4. 9. 2015, W.P.No. 25501/2015.

seznam stěžejních adaptačních kroků, které mohou být provedeny do konce téhož roku. Soud dále ustavil Komisi pro změnu klimatu složenou ze zástupců klíčových ministerstev, neziskových organizací a technických expertů, která by monitorovala postup a pokrok vlády.⁷³ V lednu 2018 potom soud vzal na vědomí zprávu této Komise, která shledala, že do ledna 2017 bylo provedeno 66 % prioritních kroků uvedených v Rámci. Soud také uvedl, že v roce 2017 Pákistán přijal Zákon o změně klimatu, který ustavil Úřad pro změnu klimatu. Soud nicméně ustavil Stálou komisi pro změnu klimatu jako náhradu za stávající komisi zřízenou v roce 2015, která byla rozpuštěna.

Jižní Amerika

V roce 2017 podalo 25 mladých Kolumbijců ve věku 7 až 26 let klimatickou žalobu týkající se práv budoucích generací (**Future Generations v. Ministry of the Environment and Others**).⁷⁴ Žalobci podali žalobu „*tutela*“, což je speciální mechanismus podle kolumbijské ústavy, který umožňuje ochranu základních práv jednotlivce. Žalobci žalovali nejen kolumbijskou vládu, ale i obce a určité společnosti a tvrdili, že míra odlesňování Amazonského pralesa a jeho následky porušují jejich současné a budoucí právo na příznivé životní prostředí, život, zdraví a přístup k vodě a potravinám. Žalobci tvrdili, že změna klimatu spolu s vládním selháním snížit odlesňování Amazonského pralesa, jak bylo dohodnuto podle Pařížské dohody a Národního plánu rozvoje pro roky 2014 a 2018, porušuje základní práva žalobců. Žalobci uvedli, že dochází naopak k zvyšování míry odlesňování, což je v přímém rozporu s právními předpisy (kde je požadováno snížení odlesňování v kolumbijské Amazonii na nulu v roce 2020). Prvostupňový soud žalobu zamítl, ale kolumbijský nejvyšší soud dal žalobcům v dubnu 2018 za pravdu a uznal, že lze použít mimořádný prostředek ochrany základních práv – tutelu. Soud konstatoval, že základní lidská práva na život, zdraví, svobodu a důstojnost jsou spjata a určena životním prostředím a ekosystémem. Soud dále shledal, že kolumbijský Amazonský prales je „subjektem práv“ (právním subjektem, „*sujeto de derechos*“)⁷⁵ a je proto oprávněn k ochraně, údržbě a obnově. Soud nařídil kolumbijské vládě zhotovit akční plán ke snížení odlesňování a uzavřít mezigenerační pakt za účelem ochrany Amazonského pralesa.

V červnu 2020 byla podána v Jižní Americe další zajímavá klimatická žaloba, kterou se zabývá nejvyšší soud v **Brazílii**.⁷⁶ Žalobu podaly čtyři politické strany

⁷³ Soud ještě vydal doplňující rozhodnutí, kterým do Komise nominoval 21 jednotlivců a udělil jí různé pravomoci.

⁷⁴ Rozsudek Certe Suprema de Justicia z 5. 4. 2018, 11001 22 03 000 2018 00319 01.

⁷⁵ Jako již dříve řeka Atrato.

⁷⁶ Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade v. União Federal, ADO 60/DF, 2020.

proti vládě (*Ação direta de inconstitucionalidade por omissão* – přímá žaloba pro neústavnost z důvodu nečinnosti) z důvodu nepřijetí správních opatření týkajících se klimatického fondu. Národní klimatický fond (*Fundo Clima*), který byl zřízen zákonem z roku 2009, je nástrojem národní politiky změny klimatu a má sloužit k financování aktivit směřujících k mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. Žalobci tvrdí, že ačkoliv je dána právní povinnost ministerstva životního prostředí připravit každoroční plán pro klimatický fond, fond je neaktivní od roku 2019. Žalobci se opírají o ústavou dané povinnosti vlády chránit životní prostředí a bojovat proti znečištění a chránit lesy, faunu a flóru a dále o princip předběžné opatrnosti. Ve věci proběhlo veřejné slyšení 21. a 22. září 2020.⁷⁷

Žaloby proti uhlíkově náročné infrastruktuře

Velkou skupinu případů klimatické litigace tvoří žaloby proti povolení a realizaci konkrétní infrastruktury náročné na emise skleníkových plynů. Tyto žaloby, pokud jsou u soudu úspěšné, jsou účinné, protože zabrání konkrétnímu projektu vypouštějícímu skleníkové plyny. Nicméně na druhou stranu, tyto případy jsou často pouze křehkým vítězstvím z důvodu jejich procesní a technické povahy, protože napadený proces povolování projektu může být mnohdy opakován, nebo vláda může přistoupit k uskutečnění projektu i přes soudní prohru. Do této skupiny případů můžeme zařadit případy proti uhelným elektrárnám a teplárnám, žaloby proti těžbě ropy či ropovodům nebo také žaloby proti rozšiřování letišť. S těmito žalobami se můžeme hojně setkat v Austrálii a Spojeném království, které evidují velké počty klimatických litigací. Tyto případy jsou do jisté míry také namířeny proti vládě a mohou být někdy i strategické povahy, mohou se tak někdy překrývat s první zmíněnou skupinou případů.

Typický případ, který můžeme zařadit do této kategorie litigací, je případ z Jihoafrické republiky **EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others (The Thabametsi Case)**.⁷⁸ JAR je významným znečišťovatelem skleníkových plynů při přepočtu per capita a také jeden z nejvýznamnějších na africkém kontinentě. K tomu velmi významně přispívají místní uhelné elektrárny. Právě vládního plánu na výstavbu nové uhelné elektrárny Thabametsi se týkala tato klimatická litigace. Posouzení vlivu elektrárny na životní prostředí vypracované nezávislým odborníkem neobsahovalo vyčíslení emisí skleníkových plynů a ani se nevyjádřilo k dopadu na vodní zdroje v dané lokalitě, která již tak trpěla suchem. Posouzení obsahovalo jen ujištění, že relativní příspěvek elektrárny ke globální změně klimatu bude malý v národním a globálním kontextu. Projektu

⁷⁷ Více k tomuto případu např. Setzer, J. First climate case reached Brazil's Supreme Court, dostupné zde: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/first-climate-case-reaches-brazils-supreme-court/>.

⁷⁸ Rozsudek High Court of South Africa z 8. 3. 2017, 65662/16.

bylo na základě posouzení uděleno environmentální povolení v březnu 2015. Proti tomuto povolení se k ministerstvu životního prostředí odvolala nezisková organizace Earthlife Africa, která tvrdila, že posouzení vlivu musí obsahovat také posouzení vlivu na změnu klimatu, které bude obsahovat nejen vyčíslení emisí skleníkových plynů, ale i adaptační opatření. Ačkoliv ministerstvo povolení nezrušilo, rozhodlo, že dopady na změnu klimatu nebyly dostatečně zváženy, a proto nařídilo společnosti vyhotovit posouzení vlivu na změnu klimatu. Mezitím Earthlife podalo žalobu proti povolení i proti rozhodnutí ministerstva. Nové posouzení vlivu na životní prostředí mimo jiné shledalo, že objem emisí skleníkových plynů, které elektrárna vypustí, nebudou rozhodně malé ani zanedbatelné. Rovněž bylo shledáno, že projekt bude mít nepříznivý dopad na dostupnost vody v oblasti a sám může být suchem ohrožen. Vrchní soud vyhověl žalobcům na jaře 2017. Zjistil, že udělením povolení došlo k porušení právních předpisů nezohledněním vlivů na změnu klimatu. Ministerstvo rovněž dle soudu pochybilo, jelikož mělo věc vrátit k opětovnému posouzení udělení povolení. Soud nezrušil povolení, ale nařídil ministerstvu se znovu zabývat přezkumem s přihlédnutím k novému posouzení. Soud tedy potvrdil, že dopady na změnu klimatu jsou relevantním faktorem, který musí být zohledněn v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož tento proces je prováděn za účelem udržitelného rozvoje a zachování principu předběžné opatrnosti, rovněž je potřeba zohlednit práva budoucích generací.⁷⁹ Soud podpořil argument žalobce, že posouzení vlivu na životní prostředí musí zahrnovat i posouzení vlivu na změnu klimatu právě z toho důvodu, že Jihoafrická republika je smluvní stranou Pařížské dohody. **Tento případ ilustruje úskalí tohoto typu případů.** Navzdory rozhodnutí soudu ministerstvo životního prostředí nakonec udělilo environmentální povolení k výstavbě nové uhelné elektrárny s argumentem, že vliv projektu na změnu klimatu a přístup k vodě nebude fatální.⁸⁰

Do této skupiny litigací můžeme řadit i litigace týkající se ropné infrastruktury. **Takovým případem je norská žaloba proti ministerstvu pro energetiku a ropu.**⁸¹ Žalobci, koalice environmentálních uskupení, se domáhají toho, aby soud uznal, že vydání skupiny povolení pro těžbu ropy a plynu v Barentsově moři v arktické oblasti bylo v rozporu s ústavou (a se základním právem na příznivé životní prostředí současné i budoucí generace). Prvoinstanční a odvolací soudy potvrdily platnost povolení. O dovolání bude rozhodovat norský nejvyšší soud v listopadu 2020.⁸²

⁷⁹ Jak je uvedeno v ústavě.

⁸⁰ Viz Humby, T.-L. The Thabametsi case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs. *Journal of Environmental Law*. 2018, 30(1), 145-155.

⁸¹ Rozsudek Bordarting Lagmannsrett ze dne 23. 1. 2020, 18-060499ASD-BORG/03.

⁸² Více info např. zde: https://elaw.org/NO_OsloDistCt_4Jan18.

Žaloby proti rozšiřování letišť

Do skupiny litigací týkajících se povolování infrastruktury náročné na emise řadím i případy týkající se rozšiřování letišť. **Případ rozšiřování pražského letiště považují dokonce za první českou klimatickou litigaci.** Poslední červnový týden vyhověl Krajský soud v Praze⁸³ návrhu městských částí Praha-Nebořice a Praha-Suchbát a jedné fyzické osobě na zrušení Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (2. aktualizace z dubna 2018) v části, kterou se vymezuje plocha pro záměr veřejné prospěšné stavby – plochy rozvoje letiště Praha Ruzyně (Letiště Václava Havla), konkrétně paralelní dráhy. Hlavním důvodem pro zrušení bylo opomenutí některých významných zdrojů hluku a emisí při vyhodnocování kumulativních a synergických vlivů záměru. Soud tedy shledal, že nedošlo k dostatečnému vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. Navrhovatelé v doplňujícím podání uvedli, že tyto Zásady územního rozvoje podřívají naplňování cílů Pařížské dohody, neboť rozšířením letiště by došlo ke vzniku dalších nepřímých emisí. Krajský soud tento bod odmítl coby nepřipustné rozšíření návrhu, ale i tak se k němu vyjádřil. Soud v tomto bodě uvedl, že plnění povinnosti ČR z jejího závazku spočívajícího v postupném snižování produkce oxidu uhličitého se nelze dovolávat plošně při jakékoliv činnosti související s letovým provozem. Tím spíše vzhledem k tomu, že zadavatelem zásad územního rozvoje není stát, tj. subjekt zavázaný z mezinárodní úmluvy, nýbrž územní samosprávný celek, kterému žádný zákon neukládá, aby za stát plnil jeho závazek z mezinárodní smlouvy.⁸⁴

Rozsudek krajského soudu v Praze se do značné míry inspiroval **případem rozšíření letiště ve Vídni**,⁸⁵ v kterém rozhodl soud v březnu 2018 ve prospěch rozšíření. V tomto případě skupina neziskových organizací a fyzických osob napadla rozhodnutí Dolních Rakous ohledně rozšíření letiště Schwechat, konkrétně výstavby třetí dráhy. Důvodem byly rakouské vnitrostátní i mezinárodní závazky ke snižování emisí skleníkových plynů. Rakouský ústavní soud však zrušil rozhodnutí Spolkového správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht*), který ve věci rozhodl ve prospěch žalobců. Spolkový správní soud došel k závěru, že třetí dráha letiště by zvýšila rakouské emise skleníkových plynů o 1,79 až 2,02 % do roku 2025, zatímco rakouský cíl je snížit emise z dopravy do roku 2020 o 2,25 %. Soud došel k závěru, že krátkodobé zájmy v podobě nových obchodních a pracovních příležitostí by nepřevážily nad ekonomickými dopady změny klimatu. Soud tedy na základě vnitrostátních i mezinárodních závazků, kterými jsou jak ochrana životního

⁸³ Rozsudek ze dne 24. 6. 2020, č. j. 54 A68/2019-123.

⁸⁴ Proti rozhodnutí byla podána kasační stížnost, NSS zamítl v srpnu 2020 návrh na přiznání odkladného účinku.

⁸⁵ Rozsudek Verfassungsgerichtshof Österreich, E 875/2017E 886/2017.

prostředí vyjádřená v ústavě i mezinárodních smlouvách, tak přímo závazky v oblasti ochrany klimatu, ke kterým se Rakousko zavázalo přijetím Pařížské dohody i vydáním klimatického zákona, rozhodl proti schválení rozvoje letiště. Rakouský ústavní soud však došel k závěru, že Spolkový správní soud chyboval například v tom, že zahrnoval i emise nad rámec vzletu a přistání nebo že chybně uvedl, že Kjótský protokol a Pařížská dohoda jsou přímo použitelné. Spolkový správní soud nakonec v březnu 2018 vydal rozhodnutí ve prospěch rozšíření letiště.

Úspěšným případem žaloby proti rozšiřování letiště je naproti tomu případ londýnského letiště Heathrow (**Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport**),⁸⁶ ve kterém britský odvolací soud na konci února 2020 rozhodl o zrušení rozhodnutí o výstavbě nové ranveje. Projekt rozšíření letiště je podle soudu v rozporu s klimatickými závazky, které Spojené království Velké Británie a Severního Irska jako smluvní strana Pařížské dohody má. Britská vláda se už dříve zavázala k dosažení nízkouhlíkové neutrality do roku 2050. Žalobu podala v tomto případě nevládní nezisková organizace Plan B Earth na ministra dopravy z důvodu nedostatečného posouzení dopadů na změnu klimatu, které by uvažované rozšíření letiště plánované v národní politice letišť (*the Airport National Policy Statement*) mělo. Žalobci namítali porušení lidských práv, pravidel pro územní plánování, cíle nízkouhlíkové neutrality do roku 2050 i závazků z Pařížské dohody. Prvostupňový správní soud žalobu zamítl. Žalobci se odvolali s tvrzením, že byl porušen zákon o územním plánování vzhledem k nedostatečnému posouzení dopadů na životní prostředí podle evropského práva. Odvolací soud zrušil prvostupňové rozhodnutí a uvedl, že vláda se zavázala k cílům Pařížské dohody, proto tyto cíle musí být v národní politice letišť zohledněny. Vzhledem k tomu, že se tak nestalo, soud národní politiku letišť zrušil z důvodu nedostatečného posouzení vlivů na životní prostředí pro rozpor se zákonem o územním plánování. Při vypracování nové politiky musí ministr zvážit dopady letectví na změnu klimatu a účinek emisí po roce 2050.⁸⁷

Žaloby proti soukromým společnostem

Na vzestupu jsou případy strategických klimatických žalob proti soukromým společnostem – zejména velkým fosilním nebo cementářským společnostem, označovaným také jako uhlíkové společnosti (*Carbon Majors*).⁸⁸ Ganguly, Setzer

⁸⁶ Rozsudek Court of Appeal z 27. 2. 2020, [2020] EWCA Civ 214, C1/2019/1053, C1/2019/1056 and C1/2019/1145.

⁸⁷ Heathrow Airport Limited a Arora Holdings Limited – dvě soukromé společnosti mající zájem na tomto případu – podaly ve věci dovolání k britskému nejvyššímu soudu, který nařídil jednání na říjen 2020.

⁸⁸ Termín Carbon Majors konkrétně referuje k 90 společnostem, které jsou odpovědné za více než 30 % globálních antropogenních emisí CO₂.

a Heyvaert⁸⁹ rozdělují dvě vlny takových žalob – první začátkem nového milénia v USA, které byly většinou neúspěšné.⁹⁰ Druhá vlna začala po roce 2015 a stále trvá. Žaloby této nové vlny často požadují náhradu škody například v návaznosti na adaptační opatření a opírají se o to, že společnosti prováděly aktivity přispívající k změně klimatu, ačkoliv jsou si vědomy možných dopadů změny klimatu. Klimatické žaloby proti soukromým společnostem jsou ale podávány z různých důvodů: z důvodu náhrady škody způsobené změnou klimatu, z důvodu ochrany akcionářů (z důvodu nedostatečného zohlednění klimatického rizika a investic), z důvodu nepravdivých tvrzení a reklam týkajících se ochrany klimatu, z důvodu porušování lidských práv, apod.

Setzer a Byrnes⁹¹ uvádí, že celosvětově již bylo podáno přes 40 žalob proti soukromým společnostem. Přes 30 žalob bylo podáno v USA, dvě žaloby proti společnosti Total byly podány ve Francii, jedna žaloba byla podána také v Německu. Jedná se o žalobu peruánského farmáře Saúla Luciana Lliuya (**Luciano Lliuya v. RWE AG, také známý jako Huaraz Case**) proti společnosti RWE v současnosti projednávanou v odvolacím řízení před vrchním soudem v Hammu. V případě nyní probíhá dokazování – má dojít k návštěvě Peru (zpožděné z důvodu covid-19). Dá se očekávat, že tento případ bude přelomový v otázce vědeckého dokazování.⁹²

Žaloby proti soukromým společnostem jsou podávány i v zemích globálního Jihu. Takovým případem je i případ **Gbemre v. Shell**,⁹³ jeden z vůbec prvních případů klimatické litigace v rozvojových zemích. V tomto případě, který byl rozhodnut v roce 2005, nebyla změna klimatu explicitně zmíněna. Nicméně rozhodnutí federálního soudu o tom, že ropné společnosti musí přestat v praxi spalování plynu v deltě řeky Niger,⁹⁴ má jasné důsledky pro ochranu klimatu. Soud rozhodl, že spalování plynu je neústavní, jelikož porušuje základní práva na život a důstojnost lidské bytosti, která jsou zaručena nigerijskou ústavou a Africkou

⁸⁹ Ganguly G., Setzer J., Heyvaert V. *If at first you don't succeed: Suing corporations for climate change*. Oxford Journal of Legal Studies. 2018. 38(4), 841-868, ISSN 14643820. Dostupné z: doi:10.1093/ojls/gqy029.

⁹⁰ Např. výše zmíněný případ Kivalina.

⁹¹ Setzer, J. a Byrnes, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 19.

⁹² Více k tomuto případu např. Müllerová, H. Případ Lliuya v. RWE: Lze německý energetický koncern hnát k odpovědnosti za škody způsobené táním ledovců v Peru? Dostupné zde: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

⁹³ Jonah Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd19 (Gbemre's case), Rozsudek Federal High Court of Nigeria z 14. 11. 2005, FHC/B/CS/53/05.

⁹⁴ Praktiky spalování plynu v deltě Nigeru mají krutý dopad na místní životní prostředí a také značně přispívají ke změně klimatu. I přes soudní zákaz je v této praxi stále pokračováno, viz např. zde: <https://www.dw.com/en/gas-flaring-in-the-niger-delta-ruins-lives-business/a-41221653>.

chartou lidských práv a práv národů a která nevyhnutelně zahrnují právo na neznečištěné a zdravé životní prostředí.

Zajímavý je také **případ z Filipín**.⁹⁵ V roce 2015 byla podána petice ke Komisi pro lidská práva na Filipínách uvádějící, že padesát největších znečišťovatelů – společnosti jako Chevron, ExxonMobil, BP, Shell, Total, RWE, Lukoil nebo Repsol – porušují práva Filipínců. Jednalo se o první žalobu uvádějící, že společnosti porušují lidská práva. V prosinci 2019 Komise uvedla, že společnosti mohou být právně a morálně odpovědné za porušení práv v důsledku způsobené změny klimatu. Závěrečná zpráva však ještě nebyla vydána. V tomto případě je zajímavé využití klimatické vědy, konkrétně toho, do jaké míry jsou jaké společnosti odpovědné za globální emise skleníkových plynů.⁹⁶

V nedávné době také padlo zajímavé rozhodnutí v případě **ClientEarth v. Polska Grupa Energetyczna**,⁹⁷ ve kterém byla žalována společnost provozující evropskou největší uhelnou elektrárnu Belchatow na základě zákona o ochraně životního prostředí z roku 2001, podle kterého ekologické organizace mohou požadovat zavedení preventivních opatření, pokud činnost poškozuje životní prostředí jako veřejný zájem. Na konci září 2020 soud rozhodl, že společnost musí s neziskovou organizací jednat za účelem dosažení dohody do tří měsíců vedoucí k snížení dopadů elektrárny na klima.⁹⁸

Závěr

Případy klimatické litigace za účelem posílení ochrany klimatu dělím do tří hlavních skupin: žaloby proti vládním klimatickým politikám, žaloby proti povolování projektů náročných na emise skleníkových plynů a žaloby proti soukromým společnostem.

Soudy v mnoha státech již uznaly určitou odpovědnost vlád činit opatření ke zmírnění změny klimatu. Kromě Nizozemska, kde soudy shledaly oporu v ochraně lidských práv, a Irska, kde byl zrušen vládní mitigační plán pro rozpor s klimatickým zákonem, mohou být inspirací rozhodnutí německých a novozélandských soudů. Tyto soudy shledaly, že vládní klimatická politika je soudně přezkoumatelná v tom smyslu, že nesmí být zcela neadekvátní a odporující ochra-

⁹⁵ In re Greenpeace Southeast Asia and Others, Case No. CHR-NI-2016-0001.

⁹⁶ Více k tomuto Climate Accountability Institute: <https://climateaccountability.org/carbonmajors.html> a studie Richarda Heede.

⁹⁷ Rozsudek z 22. 9. 2020, dostupné zde: <http://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-polska-grupa-energetyczna/>.

⁹⁸ ClientEarth požaduje, aby do roku 2030 bylo uzavřeno 11 z 12 uhelných jednotek v Belchatowě a poslední do roku 2035, zatímco stávající harmonogram společnosti počítá s uzavřením do roku 2040 po vyčerpání stávajících zásob.

ně základních práv, ústavě či mezinárodním závazkům. Soudy mají garantovat, že jsou přijata dostačující opatření, rozhodovat o jejich obsahu je však ponecháno v politické diskreci (prostoru pro uvážení). Inspirativní jsou i některá rozhodnutí ze zemí globálního Jihu (př. Pákistán). V USA, které jsou považovány za kolébkou klimatické litigace, paradoxně klimatická litigace zaznamenává menší úspěchy. Uvidíme, zda se podaří tento trend zvrátit.

Do skupiny případů proti povolování projektů náročných na emise patří na základě definice klimatické litigace kromě typických případů týkajících se uhelné nebo ropné infrastruktury i první česká klimatická litigace, která se týkala rozšíření pražského letiště. Zde však soud neshledal argument klimatické změny jako důvodný na rozdíl od londýnského případu. Oběma případy se budou pravděpodobně zabývat nejvyšší (správní) soudy, vývoj v klimatické litigaci týkající se rozšiřování letišť tak bude zajímavé sledovat.

I některé žaloby proti soukromým společnostem čekají na verdikt soudů: německý případ *Lliuya v. RWE* může být přelomovou litigací proti soukromé společnosti s cílem náhrady škody z důvodu dokazování příčinné souvislosti mezi vypouštěním emisí a újmou. Zajímavý může být i filipínský případ, který vhodně využívá klimatické vědy.

V posledních letech lze pozorovat nárůst jak v počtu žalob proti soukromým společnostem, tak v počtu žalob podávaných s cílem přimět vládu k větší aktivitě v boji se změnou klimatu nebo se postavit proti konkrétním projektům způsobujícím emise skleníkových plynů. Tyto žaloby jsou stále častěji podávány neziskovými organizacemi nebo s jejich podporou. Případy ze všech tří skupin mohou být strategické povahy. Rovněž ve všech skupinách pozorujeme tzv. obrat k lidským právům. Většina uvedených žalob proti vládám i některé proti infrastruktuře či soukromým společnostem argumentovala porušováním lidských práv. S tím souvisí i narůstající zapojení mezinárodních či regionálních orgánů, jako je např. Evropský soud pro lidská práva, Meziamerický výbor pro lidská práva, Výbor OSN pro lidská práva nebo Výbor OSN pro práva dítěte. Je zde i snaha o přivolání Mezinárodního soudního dvora. Bude zajímavé pozorovat, zda se tyto orgány budou snažit ke klimatické litigaci přistupovat progresivně a budou se zabývat obsahovými otázkami, či zda se budou snažit žaloby odmítnout z procesních důvodů. Dosavadní zkušenosti ukazují, že jsou to spíše vnitrostátní soudy, které se snaží tyto formální překážky překonávat.

Seznam použité literatury:

Adler, D. *US climate change litigation in the age of Trump: Year two*. Sabin Centre for Climate Change Law, Columbia Law School, 06/2019

Burger, M., Gundlach, J. *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, United Nations Environment Programme, May 2017, ISBN 978-92-807-3656-4, Columbia Public Law Research Paper

<http://climatecasechart.com/>

https://climate-laws.org/litigation_cases

Fermeglia, M. 2020. *Climate Science Before the Courts: Turning the Tide in Climate Change Litigation*, In: Westra, L., Bosselmann, K. & Fermeglia, M. (eds.) *Ecological Integrity in Science and Law*, Springer

Ganguly G., Setzer J., Heyvaert V. *If at first you don't succeed: Suing corporations for climate change*. Oxford Journal of Legal Studies. 2018. 38(4), 841-868, ISSN 14643820

Gerrard, M. *Overview of Climate Change Litigation*. In: Proceedings of the Annual Meeting, Published by the American Society of International Law, Vol. 113, s. 194-197

Humby, T.-L. *The Thabametsi case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs*. Journal of Environmental Law. 2018, 30(1), s. 145-155

McCormick, S., Glicksman, R. L., Simmens, S. J., Paddock, L., Kim, D. & Whited, B. *Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States*. Nature Climate Change, č. 2018/8, s. 829-833

Peel, J., Osofsky, H. M. *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*. Transnational Environmental Law. 2018, 7(1), 37-67. ISSN 20471025

Rodríguez-Garavito, C. (2020) *Climate litigation and human rights: averting the next global crisis*. Dostupné zde: www.openglobalrights.org/climate-litigation-and-human-rights-averting-the-next-global-crisis/

Setzer, J., Byrnes, R. *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science

Setzer, J., Byrnes, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science

Setzer, J. *Global Trends in Climate Litigation*. IUCN/WCEL. 5. 6. 2020. Dostupné zde: <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202006/wcel-hosts-webinar-climate-change-litigation-courts>

Stephens, T. (2019) *Low-Lying Pacific Islands Sue Over Climate Change*. Dostupné zde: <https://www.maritime-executive.com/editorials/low-lying-pacific-islands-sue-over-climate-change>

Wewerinke-Singh, M., Salili, D. H. *Between negotiations and litigation: Vanuatu's perspective on loss and damage from climate change*. *Climate Policy*, 20(6), s. 681-692

Dedikace na vědecký projekt:

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

Klíčová slova: klimatická litigace, klimatická žaloba, právní úprava ochrany klimatu, Juliana v. US

An introduction to climate change litigation: a global review

Summary

The first 'strategic' climate litigation is under preparation in the Czech Republic. The plan to bring a climate lawsuit against the Czech Government has started a heated public debate. However, there have already been over 1500 cases of climate litigation worldwide. Therefore, this article gives a general overview of climate litigation around the world. It discusses the definition, development in the number of cases, the division into categories, and some issues that arise in climate litigation including the role of human rights. This paper also provides an extensive overview of existing case law. This overview is organized into three categories: litigations against the state's climate policies, litigations concerning permitting emission-intensive projects, and litigations against private entities.

Keywords: climate change litigation, climate litigation, climate change law, Juliana v. US



REKODIFIKACE VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA: JAKÉ ZMĚNY MÁ DOZNAT STÁTNÍ SPRÁVA V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ?

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Úvod¹

V srpnu roku 2020 byl schválen vládní návrh nového stavebního zákona² a současně s ním vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.³ V současné době jsou oba vzájemně související návrhy zákonů projednávány v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR⁴. Navrhované změny mají značné dopady na širokou škálu zákonů, které jsou součástí práva životního prostředí. V současné době sice nelze předjímat výsledek projednání obou vzájemně propojených vládních návrhů, které lze souhrnně označit jako záměr na rekodifikaci veřejného práva stavebního, nicméně s ohledem na jejich význam je nezbytné upozornit na zásadní změny, které záměr rekodifikace veřejného práva stavebního pro oblast ochrany životního prostředí přináší.

Navrhované změny týkající se práva životního prostředí jsou obsažené převážně ve vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „změnový zákon“). Jedná se o (a) změny kompetenční, (b) změny v právní formě správních aktů či úkonů dotčených orgánů a (c) změny procesního charakteru. Primárně jde tedy o změny v organizaci státní správy na úseku životního prostředí a sekundárně o změny ve formách pravomoci a postavení orgánů ochrany životního prostředí jakožto dotčených orgánů ve vztahu k povolovacím procesům podle stavebního zákona. Smyslem tohoto článku je tyto vládou navrhované změny, které souvisejí se záměrem změny stavební správy, představit.

Článek se soustředí pouze na změny u orgánů ochrany životního prostředí související s povolováním záměrů, nikoli na změny na úseku územního plánování.

Změny v postavení dotčených orgánů ve vládním návrhu stavebního zákona

Vládní návrh nového stavebního zákona přináší celou řadu koncepčních změn. Jednou z nejpodstatnějších je v odborných i laických kruzích velmi diskutovaná změna soustavy stavebních úřadů. Lze předpokládat, že v průběhu pro-

¹ Příspěvek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q02 „Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal TOMÁŠEK, DrSc.

² Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 850 k návrhu stavebního zákona

³ Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 851 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

⁴ Sněmovní tisky č. 1008/0 a 1009/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>

jednávání vládního návrhu zákona bude právě tato část návrhu středem pozornosti a dost možná ještě dozná změn⁵. Ve stínu změn v soustavě stavební správy zůstává neméně zásadní změna, která je zároveň s řešením stavební správy přímo spjatá, a to změna v postavení dotčených orgánů. Podstatou návrhu vládního záměru rekodifikace veřejného práva stavebního ve vztahu k ochraně veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, které podle stávající právní úpravy chrání primárně dotčené orgány [srov. zejména ustanovení § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v platném znění], je zcela zásadní změna postavení dotčených orgánů a způsobu ochrany dotčených veřejných zájmů⁶.

První navrhovaná změna je založena na principu integrace, podle kterého bude ochrana dotčeného veřejného zájmu realizována přímo stavebním úřadem, integrována do jeho kompetencí, integrována do řízení o povolení záměru. Realizaci této přinejmenším „odvážné“ koncepce nalezneme nikoli ve vládním návrhu stavebního zákona, ale v návrhu změnového zákona. Stavební úřad bude v tomto případě začleněn do soustavy orgánů veřejné správy chránící daný veřejný zájem podle příslušného zvláštního zákona, a pokud bude v povolovacím řízení tento veřejný zájem dotčen, k jeho ochraně bude příslušný přímo stavební úřad. Hmotněprávní ustanovení zvláštních právních předpisů definující veřejný zájem a jeho ochranu se přitom v zásadě nemění.

Princip procesní a institucionální integrace sám o sobě nelze rozporovat, ostatně je na něm založena např. integrovaná ochrana průmyslového znečištění v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), v platném znění. Má však své limity. Jednoznačně pozitivní je uplatnění principu procesní a institucionální integrace, pokud umožňuje soustředit se na jeden klíčový, zastřešující veřejný zájem a integrovat tak dílčí veřejné zájmy, které jsou součástí tohoto veřejného zájmu. K dosažení optimální ochrany zastřešující-

⁵ Autorce je na základě její profesní činnosti známo, že se v současné době připravují dva komplexní pozměňovací návrhy, jeden avizuje ministryně pro místní rozvoj, druhý opoziční poslanci. Ústředním tématem obou komplexních pozměňovacích návrhů mají být otázky institucionálního zabezpečení, tedy návrhy změn soustavy stavebních úřadů. Srov. též např.:

- Tisková zpráva MMR - Ministryně Dostálová jednala s primátorem Macourou. Metropolitní města dostanou vlastní stavební předpisy. Dostupné: <https://mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/ministryne-dostalova-jednala-s-primatorem-macurou>
- Tisková zpráva ODS – Martin Kupka: Nechceme megastavební úřad, připravujeme komplexní pozměňovací návrh. Dostupné: <https://www.ods.cz/clanek/20115-nehceme-megastavebni-urad-pripravujeme-komplexni-pozmenovaci-navrh>

⁶ K problematice ochrany veřejného zájmu v návrhu nového stavebního zákona srov. též: Svoboda, P. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: Pecinová, A. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV, Litomyšl, 13.–15. 11. 2019, s. 15–17, EKOMONITOR. Praha 2019. ISBN 978-80-88238-17-1

ho veřejného zájmu pak bude nezbytná také hmotněprávní integrace. V případě ochrany životního prostředí umožní tento princip soustředit se na veřejný zájem na ochraně životního prostředí a integrovat dílčí zájmy na ochraně jednotlivých složek životního prostředí, které mohou v konkrétním případě být i ve vzájemném nesouladu. V rámci institucionálního řešení pak jeden správní úřad hledá nejvhodnější řešení z hlediska ochrany jednoho veřejného zájmu, v daném případě zájmu na ochraně životního prostředí.

Problémem integrace navržené v rekodifikaci veřejného práva stavebního je skutečnost, že nelze nalézt jeden klíčový, zastřešující veřejný zájem, v souladu s nímž má být přijaté řešení (konkrétně povolení stavebního popř. nestavebního záměru). Stavební úřad tak má být v roli arbitra velké škály integrovaných veřejných zájmů, které často stojí ve vzájemném protikladu.

Druhá navrhovaná změna se týká pouze ochrany veřejných zájmů, které nemají být integrovány. V případě, že budou tyto veřejné zájmy dotčeny záměrem povolovaným podle stavebního zákona, jejich ochrana zůstane v kompetenci dotčeného orgánu. Ten však bude tuto ochranu ve vztahu k řízení o povolení záměru podle stavebního zákona zajišťovat vyjádřením (tedy jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu) jakožto pouze procesně závazným podkladem, nikoli, jak je standardní ve stávající právní úpravě, závazným stanoviskem, tedy podkladem závazným z hlediska procesního i materiálního. Institut závazného stanoviska se ve vztahu k řízení podle nového stavebního zákona má uplatňovat zcela ojedínele. Návrh stavebního zákona zároveň upravuje institut fikce souhlasného vyjádření v případě, že vyjádření není vydáno v zákonné lhůtě (srov. ustanovení § 178 odst. 3 vládního návrhu stavebního zákona), s možností určité korekce nezákonnosti takové fikce (srov. ustanovení § 179 vládního návrhu stavebního zákona)⁷.

Zásadním důsledkem obou navržených přístupů k zajištění ochrany veřejného zájmu je zánik pravomoci specializovaných dotčených orgánů, tedy i orgánů ochrany životního prostředí, vydávat závazná stanoviska ve vztahu ke stavebním úřadům.

Navrhované změny jsou odůvodňovány především veřejným zájmem na rychlosti a hospodárnosti řízení, proklamují nesnižování hmotněprávní ochrany dotčených veřejných zájmů. Byť lze souhlasit, že hmotněprávní změny ve vládním návrhu změnového zákona jsou minimální, je potřeba upozornit, že míra ochrany

⁷ Fikce závazného stanoviska je ve stávající právní úpravě upravena v zákoně č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon). S účinností od 1. 1. 2021 je fikce závazného stanoviska upravena také ve stavebním zákoně (srov. ustanovení § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2021). Tato změna právní úprava byla provedena zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

poskytovaná určitému veřejnému zájmu není dána pouze hmotněprávní úpravou, ale také úpravou procesní a do určité míry i úpravou institucionální.

Navrhovaná míra integrace na úseku práva životního prostředí v návrhu změnového zákona

Přehled navrhované míry integrace ve vládním návrhu změnového zákona na úseku ochrany životního prostředí je, jak bylo výše uvedeno, hlavním smyslem tohoto příspěvku.

Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí – návrh změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v dvacáté osmé části návrhu změnového zákona

Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je specifická, stejně tak je specifické navrhované řešení ve vládním návrhu. Navrhovaná právní úprava posuzování vlivů záměrů povolovaných podle stavebního zákona obsahuje ve vládních návrzích nového stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona dvě možnosti.

První možností je oddělení procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) od povolovacího řízení. V takovém případě je zachováno závazné stanovisko jakožto výstup z procesu EIA. K jeho vydání však bude příslušný stavební úřad, který je začleněný do soustavy orgánů vykonávajících státní správu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Krajské úřady jakožto orgány posuzování vlivů na životní prostředí budou v případě posuzování záměrů příslušnými orgány pouze u malého zlomku záměru nestavebního charakteru. Jedná se o řádově 24 záměrů. Ministerstvo životního prostředí nebude podle návrhu změnového zákona příslušné k posuzování vlivů záměrů na životní prostředí vůbec.

Druhou navrhovanou možností je integrace EIA do povolovacího řízení. Právní úprava řízení s posouzením vlivů je obsažena v ustanovení § 201 a násl. vládního návrhu stavebního zákona. Závazné stanovisko se v takovém případě nevydává, posuzování vlivů záměru na životní prostředí je integrální součástí povolovacího řízení a výsledek posouzení je stavební úřad povinen promítnout do výsledku správního řízení (srov. ustanovení §206 vládního návrhu stavebního zákona).

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny – návrh změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v sedmé části návrhu změnového zákona

Úvodem je potřeba poznamenat, že navrhovaná změna kompetencí na úseku ochrany přírody a krajiny je poměrně složitá. Obsahuje a kombinuje celkem tři řešení:

- stavební úřad jako orgán ochrany přírody a krajiny zajišťuje přímo ochranu veřejného zájmu v řízení o povolení podle stavebního zákona;
- k zajištění ochrany veřejného zájmu vydává orgán ochrany přírody své vyjádření, které je podkladem pro řízení o povolení podle stavebního zákona, a stavební úřad tak zajišťuje ochranu veřejného zájmu v řízení na základě tohoto vyjádření orgánu ochrany přírody;
- ochrana veřejného zájmu je zajištěna prostřednictvím společného rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“) nebo správy národního parku, popř. také krajského úřadu, které integruje všechny potřebné správní akty pro daný záměr do jednoho správního řízení, jehož výsledkem je jedno „integrované“ rozhodnutí. Lze dovodit, že takové řízení má ve vztahu k řízení o povolení podle stavebního zákona charakter řízení o předběžné otázce. Tento návrh vnitřní (složkové) integrace v rámci jednoho správního úřadu lze hodnotit jako racionální a *pro futuro* lze doporučit výrazně vyšší míru uplatnění principu procesní a institucionální integrace v rámci ochrany jedné složky životního prostředí nebo v rámci komplexní ochrany životního prostředí popř. jiného veřejného zájmu. Zároveň je nezbytné upozornit, že takováto procesní a institucionální integrace vyžaduje též koordinaci hmotněprávní.

Z hlediska územní působnosti je uplatnění tohoto řešení omezeno na zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma a na území lokalit soustavy Natura 2000. V některých případech se toto řešení nevztahuje na zastavěná území, zastavitelné plochy nebo jejich částí, pokud byl pro dané území vydán územní plán s prvky regulačního plánu nebo regulační plán (srov. § 76 odst. 2 navrhované novely zákona o ochraně přírody a krajiny, sedmá část návrhu změnového zákona)

Stavební úřad jako orgán ochrany přírody a krajiny zajišťuje přímo ochranu veřejného zájmu v řízení o povolení podle stavebního zákona mimo zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma a mimo území ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (dále jen „EVL“) v případech upravených v ustanovení § 76 odst. 1 navrhované novely ZOPK (sedmá část změnového zákona). Integrace ochrany veřejného zájmu přímo do působnosti stavebního úřadu s výše uvedeným omezením územní působnosti, jde-li o záměry povolované podle stavebního zákona, se tak týká především zásahu do významného krajinného prvku, zásahu do krajinného rázu, povolení kácení dřevin rostoucích mimo les, výjimky z druhové ochrany, výjimky ze zákazů u památných stromů, souhlasu k činnostem v ochranných pásmech památných stromů. Dále jsou ve výše uvedených případech integrovány správní akty, jejichž aplikace souvislosti s povolováním záměrů podle stavebního zákona je méně častá. Jedná se o výjimku ze zákazů stanovených pro ochranu jeskyň, stanovení odchylného postupu při obecné ochraně ptáků

a souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěná území obcí.

K zajištění ochrany veřejného zájmu má podle vládního návrhu změnového zákona vydávat orgán ochrany přírody své vyjádření, které je podkladem pro řízení o povolení podle stavebního zákona, v zastavěném území, v zastavitelné ploše nebo v jejích částech (pokud byl pro dané území vydán územní plán s prvky regulačního plánu nebo regulační plán) na území některé z kategorií zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech a na území lokalit soustavy Natura 2000, v případech stanovených v navrhovaném znění ustanovení § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (část sedmá změnového zákona). Vyjádření bude AOPK, správa národního parku popř. krajský úřad⁸ vydávat do řízení o povolení záměru podle stavebního zákona na výše uvedených územích k činnostem a zásahům vymezených v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území (dále jen „ZCHÚ“), k činnostem a zásahům v jejich ochranných pásmech, pro povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích a konečně pro zásahy do ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (výjimka ze zákazu poškozovat EVL a sporné lokality, souhlas k zásahům v EVL a souhlas k činnostem v ptačích oblastech).

Je potřeba zdůraznit, že navrhovaná ochrana veřejného zájmu prostřednictvím vyjádření se z hlediska územní působnosti vztahuje pouze na zastavěná území a zastavitelné plochy, pokud byl pro dané území vydán regulační plán nebo územní plán s prvky regulačního plánu, pokud se nacházejí v ZCHÚ, v jejich ochranných pásmech nebo na území lokalit soustavy Natura 2000. Toto ustanovení směřuje k důrazu na preventivní ochranu zájmů ochrany přírody při pořizování územního plánu popř. regulačního plánu, zároveň je však jeho výsledný dopad bezprostředně závislý na právní úpravě územního plánování v novém stavebním zákoně. Lze předpokládat, že navržená právní úprava územního plánování bude při projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předmětem řady diskusí a řady pozměňovacích návrhů.

U navrhovaného principu je nezbytné odlišovat případy, kdy vyjádření nahrazuje závazné stanovisko podle stávající právní úpravy od případů, kdy na základě vyjádření bude stavební úřad povolovat výjimku ze zákazu. V posledně uvedených případech návrh zákona předjímá možnost podat žádost o povolení podle stavebního zákona k dosud zakázanému záměru. Tato z pohledu autorky dosti

⁸ Příslušnost krajského úřadu k vydání vyjádření bude pouze ojedinělá, neboť se vztahuje pouze na zastavěná území a zastavitelné plochy na území přírodní památek a přírodních rezervací popř. ptačích oblastí nebo evropsky významných lokalit, přičemž daná území se současně musí nacházet mimo území CHKO nebo národního parku. Současné splnění těchto podmínek v praxi však bude spíše výjimečné.

problematická koncepce se v právní úpravě ochrany přírody a krajiny objevuje již od roku 2018, kdy bylo umožněno ve výjimečných případech vydání výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů na základě závazného stanoviska⁹.

Posledním řešením v návrhu nové úpravy institucionální a procesní ochrany veřejného zájmu chráněného zákonem o ochrany přírody ve vazbě na řízení o povolení záměru podle návrhu nového stavebního zákona je již výše zmiňovaná procesní integrace do jediného správního řízení vedeného příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny (AOPK, správa národního parku popř. krajský úřad). Toto řešení se uplatňuje, jedná-li se o zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, ptací oblasti a EVL. Územně se tato integrace vztahuje v některých případech na celá výše uvedená území a v některých případech jsou z integrace vyjmuta zastavěná území, zastavitelné plochy nebo jejich částí, pokud byl pro dané území vydán územní plán s prvky regulačního plánu nebo regulační plán.

V rámci jediného řízení jsou posuzovány nejen podmínky pro vydání jinak samostatných rozhodnutí, zpravidla výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHÚ a výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, jsou-li pro daný záměr povolovaný podle stavebního zákona potřebné, ale také dochází k posouzení podmínek pro vydání souhlasů (např. souhlasu k činností vymezeným v bližších ochranných podmínkách). Z věcného hlediska jsou integrované souhlasy a rozhodnutí vymezené v návrhu ustanovení § 76 odst. 1 a § 76 odst. 2 sedmé části změnového zákona. Souhlasy a rozhodnutí (výjimky, povolení) vymezené v ustanovení § 76 odst. 1 jsou integrovány do jednoho rozhodnutí orgánu ochrany přírody na celém území ZCHÚ, v jejich ochranných pásmech, na území EVL a ptacích oblastí. Mimo tato území jsou tyto souhlasy a rozhodnutí naopak integrovány do povolení stavebního úřadu. V případě souhlasů a výjimek vymezených v návrhu ustanovení § 76 odst. 2 sedmé části změnového zákona dochází k integraci do jednoho rozhodnutí orgánu ochrany přírody na výše uvedených územích ovšem vyjma zastavěná území a zastavitelné plochy, pokud byl pro dané území vydán územní plán s prvky regulačního plánu nebo regulační plán. Mimo tato území je vydáváno orgánem ochrany přírody vyjádření, které slouží jako podklad pro povolení stavebního úřadu.

Hodnocení důsledků záměrů na evropsky významné lokality a ptací oblasti (tzv. „naturová EIA“) zůstává v působnosti klasického orgánu ochrany přírody, konkrétně AOPK, správy národního parku nebo krajského úřadu.

⁹ K tomu blíže FRANKOVÁ, M., Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území, *České právo životního prostředí* 3/2017 (45), s. 56-78.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu – návrh změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v osmé části návrhu změnového zákona

Návrh změn právní úpravy, které souvisejí s povolováním staveb, se týká problematiky ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), konkrétně regulace záborů prostřednictvím souhlasu s odnětím půdy. Návrh uplatňuje oba základní přístupy k zajištění ochrany veřejného zájmu, v tomto případě zájmu na ochraně ZPF, zvolené v rekodifikaci veřejného práva stavebního, jde-li o záměr povolovaný podle stavebního zákona, a to ochranu přímo stavebním úřadem s ochranou zajišťovanou stavebním úřadem na základě vyjádření dotčeného orgánu. Integrace se vztahuje na odnětí půdy o výměře menší a rovné 1 ha. V těchto případech se samostatně souhlas s odnětím vůbec nebude vydávat, bude integrován do povolení záměru stavebním úřadem, který o odnětí rozhodne v povolení záměru. V případech záborů ZPF ve výměře větší než 1 ha orgán ochrany ZPF vydá vyjádření, které bude podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru, ve kterém se také rozhodne o odnětí půdy ze ZPF. V případě záborů ZPF na území národních parků bude stavební úřad vždy rozhodovat o odnětí půdy na základě vyjádření orgánů ochrany ZPF, kterým je podle návrhu v těchto případech správa národního parku, bez ohledu na velikost záboru.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) – návrh změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v třicáté první části návrhu změnového zákona

Navrhované řešení především odděluje povolení k nakládání s vodami od povolení vodního díla podle stavebního zákona. Zatímco kompetence k povolování nakládání s vodami zůstává v působnosti vodoprávního úřadu, vodní díla mají být povolovány výhradně stavebními úřady. Stavební úřady mají být také příslušné k stanovení ochranného pásma vodního díla.

Dochází tedy k odklonu od stávající procesní integrace upravené ve vodním zákoně, kdy povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla, je možné vydat vyjma zákonem stanovených výjimek jen současně se stavebním povolením k takovému vodnímu dílu ve společném řízení.

Integrace do působnosti stavebního úřadu, který zajišťuje ochranu příslušného veřejného zájmu v rámci řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, je navrhována v případě souhlasu podle § 17 stávajícího vodního zákona a závazného stanoviska, které je podle stávající právní úpravy vydáváno podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona k zajištění ochrany zájmů chráněných vodním zákonem, mohou-li být dotčeny umístováním, povolováním, užíváním a odstraňováním staveb. Tato stávající závazná stanoviska se podle návrhu vydávat nebudou

a věcné posouzení ochrany příslušných veřejných zájmů posoudí přímo stavební úřad v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech – návrh změn souvisejících s povolováním staveb v třicáté části návrhu změnového zákona

V návrhu změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v třicáté části změnového zákona kompetenční změny navrhovány nejsou. Předpokládá se změna formy jednání dotčeného orgánu ze závazného stanoviska (ustanovení § 79 odst. 4 zákona o odpadech v platném znění) na vyjádření.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší – návrh změn právní úpravy souvisejících s povolováním staveb v padesáté první části návrhu změnového zákona

Ani návrh právní úpravy změn souvisejících s povolováním staveb v návrhu třicáté části změnového zákona neobsahuje kompetenční změny. Dochází ke změně formy závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší, které zajišťuje ochranu zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší dotčených umístováním, povolováním a užíváním staveb na vyjádření jakožto podklad pro řízení o povolení záměru podle stavebního zákona. Tato změna formy se týká vyjádření k povolení záměru pozemní komunikace kategorie dálnice nebo silnice I. třídy v zastavěném území obce, vyjádření k povolení záměru parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání a vyjádření k povolení záměru obsahujícího stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu.

Zásadní změnou, která znamená přehodnocení potřeby ochrany veřejného zájmu na ochraně ovzduší v řízení podle stavebního zákona, je vypuštění závazného stanoviska k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2, bez náhrady.

Závěr

Návrh rekodifikace veřejného stavebního práva se postavení orgánu ochrany životního prostředí a způsobu zajištění ochrany jimi hájených veřejných zájmů dotčených řízením o povolení záměru podle stavebního zákona dotýká zcela zásadním způsobem. Výše uvedený text si nečiní nárok hodnotit zatím ještě neschválený legislativní záměr ani hodnotit jeho legislativní úroveň (byť zejména díky jednotlivých změnových ustanovení u jednotlivých částí změnového zákona, jejichž záměrem je nahradit závazné stanovisko vyjádřením nebo integrovat posouzení dotčeného veřejného zájmu přímo do kompetence stavebního úřadu, není jednotná a v řadě případů ani jednoznačná). Jeho hlavním smyslem je seznámit čtenáře s podstatou a rozsahem navrhovaných změn na úseku ochrany život-

ního prostředí v souvislosti s návrhem změn povolování záměrů v navrhovaném novém stavebním zákoně.

Byť obecně lze princip integrace procesní, institucionální a v konečném důsledku také hmotněprávní hodnotit kladně, má jeho uplatňování své limity dané především existencí zastřešujícího veřejného zájmu. V takovém případě umožňuje snížit negativní dopady přílišného tříštění veřejného zájmů na řadu dílčích, složkových a často méně podstatných zájmů. Příkladem vhodného uplatnění tohoto principu v návrhu změnového zákona je institut společného rozhodnutí orgánu ochrany přírody upravený v návrhu změny zákona o ochraně přírody. Naopak s uplatněním principu integrace v tak široké míře jako je navrhována v celém změnovém zákoně, tedy napříč velmi rozmanitým a širokým spektrem veřejných zájmů na ochraně lidského zdraví, kulturního dědictví, životního prostředí, dopravní a technické infrastruktury a mnohých dalších, se ztotožnit nelze, neboť je nelze podřadit pod jeden zastřešující společný veřejný zájem.

Má-li vyvážené řešení hledat stavební úřad v roli arbitra takto odlišných a často vzájemně protichůdných veřejných zájmů, musí splňovat celou řadu předpokladů, tím základním je však jednoznačné vymezení jeho postavení a jeho úkolu, smyslu jeho existence, které však v návrhu stavebního zákona absentuje.

Seznam literatury

- [1] FRANKOVÁ, M., Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území, České právo životního prostředí 3/2017 (45), s. 56-78.
- [2] SVOBODA, P. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: Pecinová, A. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV, Litomyšl, 13.-15. 11. 2019, s. 15-17, EKOMONITOR. Praha 2019. ISBN 978-80-88238-17-1
- [3] Návrh stavebního zákona. Sněmovní tisk č. 1008/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>
- [4] Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Sněmovní tisk č. 1009/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>
- [5] Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 850 k návrhu stavebního zákona
- [6] Usnesení vlády České republiky ze dne 24. srpna 2020 č. 851 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona
- [7] Tisková zpráva MMR - Ministryně Dostálová jednala s primátorem Macurou. Metropolitní města dostanou vlastní stavební předpisy. Dostupné: <https://mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/ministryne-dostalova-jednala-s-primatorem-macurou>
- [8] Tisková zpráva ODS – Martin Kupka: Nechceme megastavební úřad, připravujeme komplexní pozměňovací návrh. Dostupné: <https://www.ods.cz/clanek/20115-nehceme-megastavebni-urad-pripravujeme-komplexni-pozmehovaci-navrh>

Klíčová slova: rekodifikace veřejného práva stavebního, návrh zákona, stavební zákon, integrace, kompetence, vyjádření

Key words: Recodification of Public Construction Law, bill, Building Act, integration, competence, statement

Abstract

Recodification of public construction law: What changes should the state administration undergo in the field of environmental protection?

This paper deals with the impact of the proposed recodification of public construction law on the position of environmental protection authorities. It focuses on the proposed change in the concept of protection of the public interest in the bill of the new Building Act. It provides an overview of the proposed competence changes of environmental protection authorities related to the building permitting process.

Key words: public construction law; recodification; environmental protection authorities; building permitting process



LEGISLATIVNÍ PODMÍNKY OMEZENÍ LÉTÁNÍ V RÁMCI ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., JUDr. Alena Chaloupková¹

Úvodem

V roce 2017 byla Parlamentem ČR přijata novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, č.123/2017 Sb. V rámci ní byly mimo jiné upraveny nově podmínky ochrany přírody a krajiny na území národních parků. Nová úprava se výrazně dotkla zejména základních a bližších ochranných podmínek. Některé ze základních ochranných podmínek v § 16 se týkají i regulace létání nad územím národních parků. Tento článek se týká analýzy právní úpravy regulace létání nad přírodními zvláště chráněnými územími, a to zejména nad územím národních parků, ale i jiných kategorií české a evropské zvláště územní ochrany (chráněné krajinné oblasti, ptačí oblasti atd.). Autoři provádějí vzhledem k poloze českých národních parků i komparaci s právní úpravou sousedních států. V závěrech se zamýšlejí nad současností i budoucností této právní úpravy.

K platné české právní úpravě létání nad zvláště chráněnými územími

Je třeba uvést, že zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb. (dále jen „ZOPK“), v § 16 stanovuje tzv. základní ochranné podmínky národních parků, tedy tzv. zákonem zakázané činnosti, přičemž nově rozlišuje zákazy činností pro I. celé území národního parku a II. pro území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Jedná se o zákazy relativního charakteru, neboť z nich lze obecně udělit výjimku (§ 43 ZOPK), avšak tato není nároková.

Připomeňme platné znění § 16 odst. 1 ZOPK:

„Na celém území národních parků je zakázáno:

l) létat v rozporu s podmínkami stanovenými v opatření obecné povahy vydaném podle jiného právního předpisu (§ 44 odst. 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví), kromě letů pro zajištění bezpečnosti státu, ochrany osob, majetku nebo veřejného pořádku, a letů pro potřeby orgánů ochrany přírody.“

K tomuto ustanovení je třeba uvést, že bylo do současného platného znění zákona o ochraně přírody zavedeno až zákonem č. 123/2017 Sb. Do 1. 6. 2017 bylo na celém území národního parku zakázáno pořádat vyhlídkové lety vzdušnými

¹ Článek byl vytvořen v rámci vědeckého programu Univerzity Karlovy PROGRES Q 16 „Environmentální výzkum“.

dopravními prostředky. Nová úprava provedená zákonem č. 123/2017 Sb. stanovila podmínky mnohem širěji a především odlišně.

Zájmy ochrany přírody nemohou být prosazovány čistě jen orgány ochrany přírody, nýbrž na základě podmínek opatření obecné povahy vydaného Úřadem pro civilní letectví na základě § 44 odst. 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Na základě tohoto opatření obecné povahy může být na nezbytně nutnou dobu nebo trvale omezeno nebo zakázáno užívání vzdušného prostoru České republiky k létání nad celým nebo jen některými částmi národních parků z důvodu ochrany životního prostředí.²

Opatření obecné povahy Úřad pro civilní letectví vydává za podmínek dle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Úřad pro civilní letectví musí toto opatření dohodnout podle zákona o civilním letectví s Ministerstvem obrany a osobou pověřenou výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení. Ministerstvo životního prostředí může dát (v praxi dává) podnět k vydání tohoto opatření. Příslušná správa národního parku je oprávněna připomínkovat připravovaný text návrhu opatření obecné povahy a podat námítky k návrhu opatření obecné povahy.

Při vydání opatření obecné povahy bere Úřad na zřetel existenci kolize oprávněných zájmů zúčastněných stran. Mimo jiné i z toho důvodu nelze do budoucna vyloučit možnost revize definování časového, prostorového nebo výškového vymezení omezeného prostoru postupem podle ustanovení § 44 a § 44a leteckého zákona v kombinaci s příslušnými ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny. V rámci uplatňování principu přiměřenosti a s ním souvisejícího vzájemného poměřování práv a oprávněných zájmů jednotlivých subjektů, které se na projednávání znění opatření obecné povahy podílely, tak lze v budoucnu při změně okolností připustit možnou revizi opatření obecné povahy, která bude reflektovat aktuální vývoj letectví a jeho potenciální negativní vliv na ochranu životního prostředí v národních parcích České republiky.³ To je podle našeho názoru velmi kontroverzní, i když v současné praxi bohužel pochopitelný přístup, který lze vykládat jak ve prospěch ochrany přírody a krajiny, tak i proti zájmům ochrany přírody a krajiny.

Další, přesněji řečeno, druhou základní ochranou podmínkou, týkající se letů nad národními parky, je ustanovení § 16 odst. 2 ZOPK, které se na rozdíl od výše uvedené první základní ochranné podmínky vztahuje na území národních parků pouze na části národního parku mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy

² Zákon o civilním letectví uvádí „ochrana životního prostředí“. V daném kontextu se nám jeví toto vykládat jednoznačně i jako „ochrana přírody a krajiny“.

³ Výše uvedené uvádí Úřad pro civilní letectví např. v opatření obecné povahy týkající se omezeného leteckého prostoru nad územím Krkonošského národního parku z 24. 9. 2018.

obcí, vymezené v souladu s ustanoveními zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (tzv. stavební zákon).

Ocitujme nové znění § 16 odst. 2 ZOPK:

„Na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí je zakázáno:

s) provozovat letadla způsobilá létat bez pilota nebo modely letadel,...“

Zastavěné území je území vymezené dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a zastavitelná plocha je vymezená podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Ustanovení § 16 odst. 2 ZOPK se tedy nevztahuje na zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Závisí tedy na jejich vymezení v rámci územních plánů obcí (při jejich absenci příslušným alternativním postupem dle stavebního zákona) a zásadách územního rozvoje příslušného kraje.

Na základě novely ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb. je vzdušný prostor nad národními parky chráněn zákazem provozu letadel způsobilých létat bez pilota nebo provozu modelů letadel. Mezi ně patří i stále více populární drony. Jakékoliv letuschopné bezpilotní zařízení vydává nepřírozené zvuky, které (kromě vlastního pohybu zařízení ve vzduchu) mohou rušit volně žijící živočichy, a na jaře pak zejména hnízdící ptáky. Tato zařízení tak mohou představovat z hlediska ochrany zvláště chráněných území a přírody obecně problém.

V případě základní ochranné podmínky národního parku zakotvené v § 16 odst. 2 písm. s) se jedná o zákaz relativního charakteru, neboť lze z něj udělit orgánem ochrany přírody výjimku dle § 43 ZOPK, za předpokladu souladu se zákonem o civilním letectví. Na udělení výjimky správou národního parku není nárok.

V případě, že záměr provozu letuschopného bezpilotního zařízení bude v dané lokalitě v rozporu se zájmy ochrany přírody, je nutné si obstarat nezbytné další povolující akty vydávané příslušným orgánem ochrany přírody. Mezi těmito povolujícími akty lze jmenovat např. druhovou výjimku ve smyslu § 56 odst. 1 a 2 ZOPK nebo povolení dle § 5b odst. 1 ZOPK, kterým se stanoví odchylný postup při ochraně ptáků.

Dále zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje fakultativně další ochrannou vrstvu, a tou jsou tzv. bližší ochranné podmínky zvláště chráněných území. Po novele zákona provedené zákonem č. 123/2017 Sb. obsahuje bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků přímo zákon o ochraně přírody a krajiny, a to v § 16a až 16d (pro každý národní park zvlášť). V současné době bližší ochranné podmínky ani u jednoho z národních parků přelety ničím (tj. letadla, drony, bezpilotní, motorové, nemotorové atd.) neupravují.

Teoreticky by šlo k regulaci létání v souvislosti s ochranou přírody a krajiny národních parků využít i institut ochranného pásma (§ 37 ZOPK). V současné

právní úpravě by se jednalo jen o ochranné pásmo KRNAP a Podyjí, ostatní dva národní parky ochranné pásmo zřízené zákonem nemají. Právní úprava určitých činností v ochranném pásmu vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody je upravena v zákoně OPK v § 37 odst. 2 (obecně) a odst. 3 (jen pro ochranné pásmo národního parku). Létání jakéhokoliv druhu se ovšem platná právní úprava v § 37 ZOPK netýká.

Základní ochranné podmínky nejsou zákonem o ochraně přírody zavedeny pro další kategorii „velkoplošných“ zvláště chráněných území – chráněné krajinné oblasti. V bližších ochranných podmínkách může orgán ochrany přírody zavést i omezení týkající se letů, tedy podmínky vázané na souhlas orgánu ochrany přírody.⁴ Aktuálně tak stanovilo např. nařízení vlády, č. 83/2019 Sb., kterým se nově vyhlásila CHKO Moravský Kras. V §5 nařízení mezi bližší ochranné podmínky byly zařazeny následující činnosti:

„ § 5 odst. 1) *Na celém území chráněné krajinné oblasti lze pouze s předchozím souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody...*

m) provádět vzlety nebo přistání se sportovními létajícími zařízeními mimo letiště, ...

(2) Na území I. a II. zóny lze pouze s předchozím souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody...

b) provozovat letadla způsobilá létat bez pilota nebo modely letadel mimo zastavěná území obcí, s výjimkou letů pro zajištění bezpečnosti státu, ochrany osob, majetku nebo veřejného pořádku a letů pro potřeby orgánů ochrany přírody...

V praxi se totiž poslední dobou objevily problémy s nelegálními lety dronů na území CHKO Moravský Kras dokonce i v Propasti Macocha.

Z maloplošných zvláště chráněných území se létání týká, avšak pouze částečně, základní ochranné podmínky pro národní přírodní rezervace:

§ 29 ZOPK:

„Na celém území národních přírodních rezervací je zakázáno:

f) provozovat horolezectví, létání na padácích a závěsných kluzácích⁵ a jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,...“.

⁴ Teoreticky se tak může pro futuro stát pro CHKO Šumava, CHKO Blanský les (význam pro NP Šumava) a CHKO Labské pískovce, CHKO České Středohoří a CHKO Lužické hory (význam pro NP České Švýcarsko) a CHKO Jizerské hory (význam pro KRNAP).

⁵ Zvýrazněno autory.

I zde se jedná pouze o relativní zákaz, s možností udělení výjimky podle § 43 ZOPK, za podmínek souladu se zákonem o civilním letectví.

Ostatní kategorie, tj. národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky žádné základní ochranné podmínky týkající se tématu tohoto článku v ZOPK upraveny nemají. Teoreticky není vyloučeno upravit problematiku létání v bližších ochranných podmínkách, není nám však znám z praxe žádný takový případ.

Na území národních parků se vyskytují i území soustavy Natura 2000, jak evropsky významné lokality, tak ptačí oblasti. Pro účely tohoto článku považujeme za vhodné uvést zejména režim ochrany ptačích oblastí. Tyto se jednotlivě zřizují nařízením vlády, přičemž v nařízení vlády je možno pro účely zajištění jejich ochrany (tj. udržení populací druhů, pro které je ptačí oblast zřízena, ve stavu příznivém z hlediska ochrany) stanovit bližší ochranné podmínky, tj. činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody. Tyto činnosti umožňují orgánu ochrany přírody stanovit v rámci správního řízení upřesňující podmínky, které je nezbytné při výkonu těchto činností dodržet, aby nedošlo k negativnímu ovlivnění populací druhů, které jsou předmětem ochrany ptačích oblastí. Činnosti vázané na souhlas mají přímou vazbu na zabezpečení ochrany biotopů významných pro druhy, které jsou předmětem ochrany ptačích oblastí, a dále na zajištění klidu jedinců dotčených druhů v průběhu hnízdního období (popř. v období letního a podzimního shromažďování či zimování). Nařízení vlády existuje pro všech 41 ptačích oblastí, které byly dosud vymezeny v ČR. Ani v jednom z nich však není létání ani podobné aktivity nijak přímo omezeno.

K létání nad národními parky podrobněji

Počínaje 28. 2. 2019 vstoupilo v platnost nové rozdělení vzdušného prostoru ČR. Pilotů všeobecného letectví se dotkne celá řada změn. Asi k nejvýznamnějším změnám patří zřízení nových omezení nad národními parky. Jedná se o prostory LKR1 Šumava, LKR2 České Švýcarsko, LKR3 KRNP a LKR4 Podyjí. Pro všechny platí shodné omezení vertikálně GND – 1000 ft (300 m) AGL v okruhu 600 m nad nejvyšší překážkou. Příznivou zprávou pro bezmotorové letce je, že ve výjimkách je mj. i létání padákových a závěsných kluzáků. Starty a přistání uvnitř národních parků jsou možné pouze z ploch se souhlasem správy NP. To jsou v současnosti všechna stávající oficiální startoviště v KRNPu. Horizontální hranice prostorů jsou publikovány v AIPu ČR a v letecké mapě. Jejich zobrazení je snadno dostupné v Aisview.⁶

⁶ Dle webových stránek Letecké amatérské asociace ČR <http://www.laacr.cz/Stranky/Aktuality/default.aspx?UID=581>

Krkonošský národní park

Možnosti létání všemi možnými technickými prostředky na území KRNAP upravuje vedle § 16 a § 43 ZOPK a příslušných ustanovení zákona o civilním letectví platné opatření obecné povahy Úřadu pro civilní letectví. To stanovuje tyto podmínky a omezení:

- na území KRNAP je zakázáno létat v rozporu s podmínkami stanovenými v opatření obecné povahy vydaném podle jiného právního předpisu. Ke vzletům a přistáním lze využít pouze letišť anebo vyhrazených ploch (Opatření obecné povahy Úřadu pro civilní letectví čj. 9823-18-701 ze dne 24. 9. 2018 – Omezený prostor LKR3 KRNAP).

Letová výška 300 m MSL pro LKR3 KRNAP byla stanovena s ohledem na pravidla létání VFR vyplývající z příslušných ustanovení Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 923/2012, s ohledem na profil terénu, s ohledem na požadavky vyplývající ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména ustanovení § 15 a s ohledem na zájmy letecké veřejnosti. Zejména z těchto důvodů bylo v rámci stanovení podmínek pro využití omezeného prostoru umožněno zachování současných ploch pro paragliding (k tomu je nutné povolení uživatele omezeného prostoru, kterým je Správa KRNAP) a provoz bezmotorových letadel, které dle názoru Úřadu nejsou pro ochranu přírody a krajiny rušivým prvkem. To je ovšem podle našeho názoru velmi sporné. Správa KRNAP by ovšem musela prokázat, že provozem bezmotorových letadel došlo k podstatnému negativnímu vlivu leteckého provozu na vybrané skupiny živočichů. Podkladové studie by musely být aktuální s ohledem na technický vývoj současného letectví a prokázat trvání podstatného negativního vlivu leteckého provozu na uvedené skupiny živočichů. Podkladové studie nemohou tvořit jen zahraniční obecná literatura, která nikterak nezohledňuje aktuální dopady letecké dopravy na Krkonošský národní park. Tyto naše doporučení platí obecně pro všechny národní parky.

Omezení vstupu do vzdušného prostoru LKR3 KRNAP se nevztahuje na:

- Lety policejní
- Lety vojenských letadel
- Lety letecké záchranné služby bezprostředně související se záchranou lidského života a IZS
- Lety za účelem pátrání a záchrany
- Lety provádějící leteckou hasičskou činnost
- Lety bezmotorových letadel
- Vzlety a přistání bezmotorových letadel po povolení uživatele prostoru
- Lety bezpilotních letadel po povolení uživatele prostoru

Další výjimky může v případě existence legitimního zájmu po posouzení dopadů na životní prostředí a v závislosti na vyjádření uživatele prostoru povolit Úřad.

Letadla provádějící pozorovací lety v souladu se Smlouvou o otevřeném nebi (SON) jsou oprávněna vstoupit do jakéhokoli zakázaného prostoru.⁷

Pro vyznavače létání na padácích a závěsných kluzácích jsou vyhrazeny lokality se startovacími a přistávacími plochami označenými piktogramem – Přední Žalý, Čertova hora, Lysá hora, Horní Mísečky – Medvědin, Špindlerův Mlýn – Pláň. Na každém z těchto míst se startuje ze sjezdových tratí, proto je při provozování tohoto sportu v zimním období nezbytné dbát zvýšené opatrnosti, aby nedocházelo ke kolizím s lyžaři a snowboardisty. K těmto plochám jsou vyhrazeny letové koridory a stanoveny provozní řády.

Na území KRMAP je zakázáno provozovat letadla způsobila létat bez pilota (letecké předpisy sem řadí drony, pouťové balonky příp. „thajské balóny štěstí“ a podobná zařízení) nebo modely letadel. Pro tyto aktivity nejsou na území KRMAP vyhrazena žádná místa, tj. každý jednotlivý „let“ na území KRMAP je třeba řešit individuálně se Správou KRMAP.

Platný návštěvní řád KRMAP pouze právně nezávazně informuje veřejnost o omezení stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny a zákonem o civilním letectví.

Národní park Podyjí

Také v NP Podyjí je upravena aktivita létání v opatření obecné povahy o Omezeném prostoru LKR4 Podyjí vydané Úřadem pro civilní letectví.⁸ Tímto opatřením obecné povahy se vyhláší Ochranný prostor nad národním parkem Podyjí, na dobu 24 hodin denně. Minimální výška letu je 1000 ft (300 m) nad nejvyšší překážkou v okruhu 600 m od letadla.

Podmínky vstupu: Vstup do prostoru je povolen bez omezení pro lety Policie České republiky, lety vojenských letadel, lety HEMS (bezprostředně související se záchranou lidského života) a Integrovaného záchranného systému, lety SAR (lety za účelem pátrání a záchrany), lety provádějící leteckou hasičskou činnost, lety bezmotorových letadel, vzlety a přistání bezmotorových letadel (po povolení uživatele prostoru, jímž je Správa NP Podyjí), lety bezpilotních letadel (po povolení uživatele prostoru). Další výjimky může povolit Úřad pro civilní letectví. Uživatelem prostoru je Správa národního parku Podyjí.

⁷ Viz čl. 3 OOP LKR3 KRMAP.

⁸ Viz webové stránky Řízení letového provozu ČR, s.p.: https://aim.rlp.cz/ais_data/aip/data/valid/e5-1.pdf. Jedná se o výňatek z **Letecké informační příručky, část ENR 5 – Navigační výstrahy, oddíl 5.1.2. Omezené prostory.**

Platný návštěvní řád Národního parku Podyjí pouze právně nezávazně informuje veřejnost o omezení stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny a zákonem o civilním letectví.

Národní park České Švýcarsko

Také v NP České Švýcarsko je upravena aktivita létání v opatření obecné povahy o Omezeném prostoru LKR2 České Švýcarsko vydané Úřadem pro civilní letectví.⁹ V něm je stanoveno: Tímto opatřením obecné povahy se vyhláší Ochranný prostor nad národním parkem České Švýcarsko, na dobu 24 hodin denně. Minimální výška letu je 1000 ft (300 m) nad nejvyšší překážkou v okruhu 600 m od letadla.

Podmínky vstupu: Vstup do prostoru je povolen bez omezení pro lety Policie České republiky, lety vojenských letadel, lety HEMS (bezprostředně související se záchranou lidského života) a Integrovaného záchranného systému, lety SAR (lety za účelem pátrání a záchrany), lety provádějící leteckou hasičskou činnost, lety bezmotorových letadel, vzlety a přistání bezmotorových letadel (po povolení uživatele prostoru, jímž je Správa NP České Švýcarsko), lety bezpilotních letadel (po povolení uživatele prostoru). Další výjimky může povolit Úřad pro civilní letectví. Uživatelem prostoru je Správa národního parku České Švýcarsko.

Platný návštěvní řád Národního parku České Švýcarsko informuje o omezení stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Na celém území národního parku je zakázáno (viz § 16 odst. 1 ZOPK) „létat v rozporu s podmínkami stanovenými v opatření obecné povahy vydaném podle jiného právního předpisu.“

Dále je ve výčtu aktivit a na ně vázaných limitů a omezení usměrněno **Létání:**

- Létat nad územím národního parku je povoleno pouze v souladu s podmínkami stanovenými Úřadem pro civilní letectví.
- Omezení létání se nevztahuje na bezmotorová letadla. Vzlety a přistávání bezmotorových letadel jsou však v národním parku zakázány.

Národní park Šumava

Také v NP Šumava je upravena aktivita létání v opatření obecné povahy o Omezeném prostoru LKR1 Šumava vydané Úřadem pro civilní letectví.¹⁰ Tímto opatřením obecné povahy se vyhláší Ochranný prostor nad národním parkem

⁹ Viz webové stránky Řízení letového provozu ČR, s.p.: https://aim.rlp.cz/ais_data/aip/data/valid/e5-1.pdf. Jedná se o výňatek z **Letecké informační příručky, část ENR 5 – Navigační výstrahy, oddíl 5.1.2. Omezené prostory**.

¹⁰ Viz webové stránky Řízení letového provozu ČR, s.p.: https://aim.rlp.cz/ais_data/aip/data/valid/e5-1.pdf. Jedná se o výňatek z **Letecké informační příručky, část ENR 5 – Navigační výstrahy, oddíl 5.1.2. Omezené prostory**.

Šumava, na dobu 24 hodin denně. Minimální výška letu je 1000 ft (300 m) nad nejvyšší překážkou v okruhu 600 m od letadla.

Podmínky vstupu: Vstup do prostoru je povolen bez omezení pro lety Policie České republiky, lety vojenských letadel, lety HEMS (bezprostředně související se záchranou lidského života) a Integrovaného záchranného systému, lety SAR (lety za účelem pátrání a záchrany), lety provádějící leteckou hasičskou činnost, lety bezmotorových letadel, vzlety a přistání bezmotorových letadel (po povolení uživatele prostoru, jímž je Správa NP Šumava), lety bezpilotních letadel (po povolení uživatele prostoru). Další výjimky může povolit Úřad pro civilní letectví. Uživatelem prostoru je Správa národního parku Šumava.

Návštěvní řád Národního parku Šumava informuje právně nezávazně veřejnost o omezeních vyplývajících ze ZOPK a zákona o civilním letectví.

Legislativní podmínky omezení létání v zahraničí

Právní úprava týkající se podmínek přeletů letadel a podobných leteckých zařízení (zejména sportovních a vyhlídkových) nad zvláště chráněnými územími Evropy bývá upravena právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí, resp. ochrany přírody a krajiny, a právními předpisy z oblasti leteckého práva, které obvykle určují obecná pravidla a předpisy z oblasti ochrany přírody je pouze doplňují specificky ve vztahu k národním parkům.

Vzhledem k poloze je logické zabývat se právní úpravou v zemích hraničících s Českou Republikou, tj. v Rakousku, Slovensku, Německu a Polsku.

1. Rakousko

V Rakousku neexistuje jednotná právní úprava ochrany přírody v národních parcích na spolkové úrovni, úprava je individuální v jednotlivých zákonech pro jednotlivé spolkové země, tj. devět různých právních úprav. Vybrali jsme vzhledem ke geografické poloze českých národních parků Podyjí a Šumava právní úpravu Horního a Dolního Rakouska.

Podle § 7 odst. 1 Zákona o národních parcích Horního Rakouska (Oberösterreichisches Nationalparkgesetz): Uvnitř hranic národních parků je v každém případě zakázáno: [...] 4. přelet padákových kluzáků (paragliding), závěsnými kluzáky a rogalys s výjimkou zákonem stanovených zón přeletu podle § 6 odst. 2 bod 3.

§ 6 odst. 2: Zemská vláda musí v této oblasti regulovat návštěvníky národního parku.

bod 3.: Kontrola návštěvníků: Je třeba definovat opatření, která jsou vhodná k omezení negativního dopadu návštěvníků na přirozenou přírodní rovnováhu

na přijatelnou úroveň. Zvažují se zejména: koncepce trasy, odletové a přeletové zóny, vybraná místa pro vzdělávací, informační a rekreační zařízení.

Nařízení Hornorakouské zemské vlády z 21. 7. 1997 o plánu péče o Národní park Kalkalpen obsahuje ustanovení § 16 regulující startovací a přeletové zóny. Shrňme-li obsah § 16: nad některými vrcholy či oblastmi nelze přelétat vůbec, pro padákové kluzáky (paragliding), kluzáky a dračí letadla bývají vyhrazeny pouze některé konkrétní oblasti či vrcholy hor. Letadla a vrtulníky naopak regulovány nad národním parkem nejsou.

Podle § 5 odst. 2 Dolnorakouského zákona o národních parcích (NÖ Nationalparkgesetz): V jednotlivých zónách národního parku je až na výjimky každý zásah do přírody a jejího bohatství, jakož i poškození krajinného rázu zakázáno. Za zásah je považován i přelet:

- bezpilotních prostředků s maximální kinetickou energií až 79 joulů,
- leteckých modelů,
- letadel bez posádky a
- s letadlem

v letové hladině nižší než 500 metrů nad zemí.

Ustanovení § 5 odst. 3 obsahuje výjimky ze zákazů, které podle odst. 2 platí pro [...]

- a) vzlety a přistání z/na letišť/ě,
- b) přelety na letových trasách povolených v leteckém právu a v letových oblastech povolených leteckým zákonem.

Obě podmínky, a) plus b), se týkají všech Dolnorakouských národních parků (např. i NP Thayatal hraničím s NP Podyjí).

Následující výjimky se týkají jen NP Donau-Auen na hranicích Rakouska/Slovenska a soutoku Dunaje a Moravy:

c) přelety k přímému a nejkratšímu možnému přechodu Národního parku Donau-Auen ve směru sever-jih nebo jih-sever s minimální výškou letu 150 m nad zemí, je-li to nutné z bezpečnostních důvodů,

d) provoz letových modelů v oblasti, která je omezena středem řeky Dunaj mezi říčními kilometry 1883,200 a 1882,800, jakož i přímo protilehlou pravou břehovou vnější hranicí národního parku Donau-Auen.

V zásadě lze shrnout, že v NP Donau-Auen, NP Thayatal (přiléhající k českému NP Podyjí) a v NP Neziderské jezero (tedy všech nížinných národních parcích jižně od jihomoravských hranic) je minimální letová hranice pro přelety stanovena obecně na 500 metrů nad zemí (u NP Donau-Auen s výjimkami uvedenými výše a u NP Neziderské jezero v určitých částech od 1. října do 31. července).

U alpských národních parků (a tedy i v Horním Rakousku v případě NP Kalkalpen) je většinou letová hladina stanovená na 5000 m nad mořem. Výjimku tvoří NP Gesäuse (2500 m n. m.). Nad některými vrcholy či oblastmi (např. Dachstein) nelze přelétat vůbec jakýmkoliv sportovními letadly a podobnými zařízeními.

Pro paraglidy, závěsné kluzáky a dračí letadla a podobné letecké prostředky bývají vyhrazeny pouze některé konkrétní oblasti a vrcholy (platí pro řadu alpských národních parků včetně NP Kalkalpen v Horních Rakousích).¹¹

2. Slovensko

Slovensko je unitární stát, proto má jednotný zákon o ochraně přírody a krajiny (avšak již poněkud obsahově odlišný od českého zákona č. 114/1992 Sb.), a sice zákon č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny. Obsahuje i úpravu ochrany přírody v národních parcích.

Platí obecná právní úprava v § 19 odst. 3: *Na území národného parku, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, platí tretí stupeň ochrany (§ 14).*

Třetí stupeň ochrany je pak definován v § 14 odst. 2 písm. d): *Na území, na ktorom platí tretí stupeň ochrany, sa vyžaduje súhlas orgánu ochrany prírody na let lietadlom alebo lietajúcim športovým zariadením, najmä klzák, ktorých výška letu je menšia ako 300 m nad najvyššou prekážkou v okruhu 600 m od lietadla alebo lietajúceho športového zariadenia.*

Některé národní parky mají samozřejmě v jednotlivých zónách (nejpřísnější ochrana je v zónách A, B) přísnější režim ochrany, tedy čtvrtý a pátý stupeň (typicky např. z poslední doby NP Slovenský ráj), a zde platí rovněž nutnost vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody k letu letadlem anebo létajícím sportovním zařízením, zejména kluzákem, u kterých výška letu je menší než 300 m nad nejvyšší překážkou v okruhu 600 m od letadla anebo létajícího sportovního zařízení.

Co je to letadlo, resp. létající sportovní zařízení, upravuje Zákon č. 143/1998 Z.z., o civilnom letectve (letecký zákon): § 2 písm. b) a c): *Podľa tohto zákona sa rozumie [...] (b) lietadlom zariadenie schopné pohybu v atmosfére v dôsledku iných reakcií vzduchu, ako sú reakcie vzduchu voči zemskému povrchu, (c) lietajúcim športovým zariadením lietadlo osobitnej kategórie určené na letecký šport a rekreačné lietanie, na ktorého stavbu a prevádzku sa vzťahujú osobitné podmienky určené Dopravným úradom v súlade s týmto zákonom [...].*

¹¹ https://www.rogersdata.at/pdf/Naturschutzrechtliche%20Regelungen%20fliegerische%20Einschr%C3%A4nkungen_Rogers%20Data%20GmbH.pdf

3. Německo

Pro oblast národních parků jsme se zaměřili na spolkové země, které sousedí s ČR v oblasti národních parků Šumava a České Švýcarsko, tedy Bavorsko a Sasko. Německo je federální stát, na rozdíl od Rakouska má však spolkový zákon o ochraně přírody a péči o krajinu. Jedná se o právní úpravu rámcovou, v určitých segmentech je vyhrazena pro jednotlivé zemské zákony o ochraně přírody.

Spolkový německý zákon o ochraně přírody a péči o krajinu Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege upravuje režim národních parků v § 24. Národní parky jsou stejně jako přírodní rezervace chráněny vzhledem k jejich mimořádné hodnotě a účelu ochrany přírody jakož i vzhledem k velké rozloze a osídlení. V souladu s podrobnějšími předpisy jsou zakázány všechny činnosti, které mohou vést k zničení, poškození nebo změně národních parků nebo jejich součástí nebo k významnému narušení. Pokud to dovoluje ochranný účel, mohou být části území zpřístupněny široké veřejnosti.

Blíží regulace týkající se přeletů přes národní parky zde není obsažena, a je tedy vyhrazena pro úpravu v jednotlivých zemských zákonech.

Sächsisches Naturschutzgesetz ani Bayerisches Naturschutzgesetz neobsahují relevantní zvláštní právní úpravu týkající se přeletů nad zvláště chráněnými územími.

Podrobnější úprava je naopak v leteckých předpisech. Spolkové nařízení ministerstev dopravy a životního prostředí o letecké dopravě *Luftverkehrs-Ordnung* z roku 2015 obsahuje několik ustanovení k regulaci ve vztahu k národním parkům. Obecně se úprava týká letadel a leteckých sportovních zařízení s tím, že odchylnou úpravu mohou upravit zemské zákony z oblasti ochrany přírody a péče o krajinu. Obecně platí u národních parků zásada, že provoz sportovních a vyhlídkových přeletů povoluje orgán ochrany přírody.

Dále se v tomto nařízení objevuje úprava týkající se bezpilotních letadel (dronů):

§ 21b odst. 1: *Provoz bezpilotních vzdušných systémů a modelových letadel je zakázán, pokud není dále uvedeno.* Podle § 21b odst. 1 bodu 6. se zákaz týká přírodních rezervací, národních parků a dalších území vymezených spolkovým zákonem o ochraně přírody a péči o krajinu, pokud není spolkovým zákonem o ochraně přírody a péči o krajinu či jednotlivými zemskými zákony o ochraně přírody a péči o krajinu upraveno odchýlně.

Výjimky ze zákazů používání bezpilotních zařízení a dronů jsou na povolení, to nemusí mít úřady veřejné správy provozující tato zařízení a právnické osoby v rámci integrovaného záchranného systému zdolávající následky havárie a katastrofy za pomoci těchto zařízení.

Příklad výjimky (Země Bavorsko, kraj Mittelfranken): Jde o obecnou vyhlášku vlády kraje Mittelfranken, srov. čl. IV, bod 5. – k žádosti o výjimku k provozu bezpilotních zařízení a dronů, o které rozhoduje úřad civilního letectví, vydává souhlas/nesouhlas orgán ochrany přírody na území národního parku a přírodní rezervace.

Právní úprava minimální letové výšky přeletů vychází ze spolkového nařízení o letecké dopravě.

V Bavorském národním parku platí pro rozhodování orgánů ochrany přírody následující doporučení Bavorského ministerstva životního prostředí: „*Nad územími s potenciálně velmi vysokou citlivostí organismů na rušení leteckými zařízeními, a to **ptačími oblastmi** (platí zde zásadně zákaz provozu dronů a bezpilotních letadel), hnízdními stanovišti druhů v oblasti údolních niv a v oblasti tahových zastávek (zejména větších vodních ploch) se zásadně nesmí provozovat žádné přelety pod hranicí 600 metrů nad zemí nebo nad vodní hladinou a žádné přelety balonů pod 300 metrů nad zemí nebo nad vodní hladinou a v těchto oblastech se rovněž nesmí přistávat.*“¹²

V národním parku Saské Švýcarsko je doporučená regulace 500 stop/150 metrů nad zemí nebo vodní hladinou, což platí i pro vojenská letadla a vrtulníky.¹³

4. Polsko

Právní úprava ochrany přírody je v polském zákoně o ochraně přírody. Zakotvuje mimo jiné i právní úpravu národních parků, včetně činností zakázaných či povolovaných. Pokud jde o zásady přeletů, polské právo však v souvislosti s národními parky upravuje pravidla v zákoně o leteckém právu.

V čl. 124 (1) se uvádí: *Je zakázáno provozovat letadla poháněná motorem nad oblastmi národního parku a přírodní rezervace pod relativní výškou stanovenou orgány letové provozní služby.*

V čl. 124 (2) se uvádí: *Zákazy uvedené v odstavci 1 se nevztahují na hlídkové a intervenční lety prováděné jménem správců národních parků a přírodních rezervací, námořní správy a souvisejících se zajišťováním veřejné bezpečnosti, ochrany a obrany státu, ochranou státní hranice nebo pátrací a záchrannou službou.*

V čl. 209q se uvádí: *Kdo provádí lety s letadly s pohonem nad oblastmi národních parků nebo přírodních rezervací pod výškou stanovenou v předpisech vydaných na základě čl. 119 na základě zásady rovnosti v přístupu do polského vzdušného prostoru, je pokutován pokutou 10 000 zlotých.*

¹² Citováno z: https://www.stmuv.bayern.de/service/freizeitipps/ratgeber/flug_recht.htm.

¹³ Citováno z: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/074/1907443.pdf>.

Bližší informace jsou pak v nařízení ministerstva infrastruktury z roku 2019 *Rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy - Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków*.

Zde jsou zavedeny zóny „R“ (*restricted area*) ve vzdušném prostoru nad národními parky, kde je omezen letový provoz. V těchto zónách lze létat pouze se souhlasem správce parku. Letové hladiny bývají od povrchu zemského min. 150 metrů (nad sídly) a 300 až 500 metrů nad povrchem země či vodní hladiny.

Na území národních parků bývají zakázány lety drony (např. Pieninský národní park).¹⁴

Dle polské vědy v oblasti ochrany přírody jsou doporučeny minimální letové hladiny kvůli ochraně ptáků tyto:

- letadla 300 m nad lesy, 600 m nad vodními plochami
- paraglajdy a závěsné kluzáky od 50 do 150 m.¹⁵

Závěry

Současná legislativa určující pravidla pro létání nad zvláště chráněnými územími v rámci ochrany přírody a krajiny je jak v okolních státech Evropy, tak v ČR poměrně striktní a přelety s výjimkou vojenských účelů (Smlouva o otevřeném nebi) omezuje. Přelety dopravních letadel jsou omezeny min. výškou, sportovní letadla nad národními parky v některých zemích létat nemohou, pro rogalá a závěsné kluzáky jsou vyhrazeny lokality (např. Rakousko, Česko – Krkonoše).

Stávající legislativa na území ČR je v současné době významně ovlivněna Úřadem pro civilní letectví, tedy subjektem pohybujícím se v jiné odbornosti než je ochrana přírody a přihlížejícím k jiným veřejným zájmům, než je ochrana přírody. Slabinou je především formulace stávajícího platného znění § 16 odst. 1 písm. l ZOPK, dávající rozhodující moc při stanovení podmínek létání nad územím národních parků (a případně i jejich ochranných pásem, jsou-li zřízena) Úřadu pro civilní letectví. Praxe ukázala, že námitky správ národních parků v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy ke stanovení Omezených prostor pro létání nad území národních parků (viz výše příklad KRNAP) Úřad pro civilní letectví lehce smete ze stolu. Pokud by chtěly příště správy jednotlivých národních parků zvýšit šance na změnu názoru Úřadu pro civilní letectví, musely by prokázat, že provozem motorových či bezmotorových letadel došlo k podstatnému negativnímu vlivu leteckého provozu na vybrané skupiny živočichů. Podkladové

¹⁴ <https://www.pieninypn.pl/pl/1038/1183/informacja-dotyczaca-lotow-statkow-powietrznych-m-in-dron.html>

¹⁵ https://www.ulc.gov.pl/_download/wiadomosci/01_2017/zderzenia_ze_zwierzetami/7_Strefy_R_nad_Parkami_Narodowymi_ochrona_przyrody_bezpieczenstwo_lotnictwa_Kom_21_12_2016_MS.pdf

studie by musely být aktuální s ohledem na technický vývoj současného letectví a prokázat trvání podstatného negativního vlivu leteckého provozu na uvedené skupiny živočichů. Podkladové studie nemohou tvořit jen zahraniční obecná literatura, která nikterak nezohledňuje aktuální dopady letecké dopravy na příslušný český národní park.

De lege ferenda lze doporučit se inspirovat zahraničními úpravami, avšak vzhledem k pozici Úřadu pro civilní letectví považujeme zatím případnou změnu příslušné legislativy za nereálnou.

Je třeba rozlišovat podle stávající české legislativy v oblasti civilního letectví a ochrany přírody a krajiny mezi motorovými a bezmotorovými letadly na jedné straně a bezpilotními letadly a modely letadel na straně druhé. Správy národních parků mohou vydávat povolení výjimek ze zákazů bezpilotních letadel a modelů letadel včetně dronů. Na přelety bezmotorových letadel naopak vliv nemají, s výjimkou oprávnění povolit výjimku ze zákazu vzletu a přistání bezmotorového letadla na území národního parku.

Lety motorových a bezmotorových letadel jsou v ČR na území národních parků povoleny Úřadem pro civilní letectví. Naopak bezpilotní letadla a modely letadel jsou zakázány zákonem o ochraně přírody a krajiny. Zákaz je ovšem jen relativního charakteru, lze udělit orgánem ochrany přírody výjimku dle § 43 ZOPK.

Základní informace o létání nad územím národního parku jsou rovněž zveřejněny v návštěvních řádech, avšak od 1. 1. 2018 po účinnosti zák. č. 123/2017 Sb. je návštěvní řád národního parku jen informativní dokument, bez právní závaznosti (srovnej slova v § 19 odst. 1 zák. 114/1992 Sb. ve znění zák. č. 123/2017 Sb. „Podmínky... zveřejňuje... v návštěvním řádu“. Letecké aktivity omezuje buď ZOPK v § 16, nebo vydané opatření obecné povahy Úřadu pro civilní letectví nebo rozhodnutí vydané Správou NP ve formě výjimky ze základních ochranných podmínek dle § 16 postupem dle § 43 ZOPK či ve formě souhlasu v rámci bližších ochranných podmínek (v současné době ovšem z důvodu nedostatku právní úpravy pravidel létání v § 16a – 16d ZOPK nelze použít).

Česká legislativa zatím neřeší omezení létání v ptačích oblastech soustavy Natura 2000. A ty jsou v řadě případů vyhlášené na území národních parků, CHKO nebo dokonce mimo velkoplošná zvláště chráněná území. Pokud není příslušná ptačí oblast vyhlášena na území konkrétního národního parku, je její ochrana před např. přelety dronů prozatím nedostatečná.

Z hlediska vynutitelnosti lze uložit správní trest za přestupek při porušení zákona, opatření obecné povahy nebo rozhodnutí, nikoliv již při porušení návštěvního řádu. V praxi ovšem musí být naplněny všechny podmínky odpovědnosti

za přestupky, což při formulaci vydaných opatření obecné povahy Úřadu pro civilní letectví je velmi obtížné při řízení o přestupku prokázat.

Úvahy o případném použití některého ustanovení hlavy VIII. zvláštní části trestního zákoníku (např. spáchání trestného činu podle § 293 či § 301) jsou vzhledem k formulacím těchto trestných činů proti životnímu prostředí naprosto mimo realitu.¹⁶

O autorech:

Autoři pracují na katedře práva životního prostředí PFUK. Alena Chaloupková je interní doktorandkou, Vojtěch Stejskal je docentem na katedře.

Summary:

Legislative conditions for restricting of flight over the territory of nature specially protected areas

Legislative conditions for restricting flying in special territorial nature and landscape protection. In 2017, the Czech Parliament adopted an amendment to Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection, No. 123/2017 Coll. Among other things, the conditions for nature and landscape protection in national parks were newly regulated. In particular, the new regulation significantly affected the basic and stricter conditions of nature protection. Some of the basic protective conditions in § 16 also relate to the regulation of flight over the territory of national parks. This article deals with the analysis of the regulation of flying regulation over natural specially protected areas, especially over the territory of national parks, but also over other categories of Czech and European special territorial protection (protected landscape areas, bird areas, etc.). Due to the location of Czech national parks, the authors also make comparisons with the legislation of neighbouring states. The conclusions reflect the present and future of this legislation.

Key words: Nature and Landscape Protection Act, the regulation of flight over the territory of specially protected areas, categories of Czech and European special protected areas, national parks



¹⁶ Navíc platí pro použití trestní odpovědnosti řada právních principů, jako ultima ratio či ne bis in idem.

POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ OPTIKOU POVINNÝCH SUBJEKTŮ

Mgr. Jan Hak

Úvod

Právo na přístup k informacím obecně je v současnosti jedním ze základních lidských práv garantovaných na mezinárodní, unijní i vnitrostátní úrovni. O důležitosti řádného zajištění výkonu tohoto práva ze strany státu uprostřed informačního věku toho již bylo napsáno mnoho. I Česká republika náleží ke skupině států, v nichž zaujímá specifické postavení právo na informace o životním prostředí, což reflektuje její ústavní pořádek (srov. čl. 35 odst. 2 Listiny¹) i zákonná úprava, představovaná zejména zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“).

Jednou ze základních praktických otázek, které je třeba si pokládat, je, jakou podobu má vlastně aplikační praxe spojená s uplatňováním InfZŽp v České republice. Stručným pohledem do soudobé literatury i judikatury lze zjistit, že daleko větší pozornost je věnována obecné právní úpravě poskytování informací na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Není se čemu divit, jelikož do věcné působnosti tohoto druhého jmenovaného zákona bude náležet mnohem větší množství případů. Ovšem ani environmentální informace a jejich zpřístupňování nelze přehlížet.

S ohledem na charakter právní úpravy v obou klíčových informačních zákonech, typické přítomnosti hmotněprávních (srov. např. důvody pro odepření přístupu k požadované informaci) i procesních odlišností (např. délka lhůty pro zpřístupnění informace, následky nečinnosti povinného subjektu, specifika úhrady nákladů) rozhodně není jedno, podle jakého právního předpisu v daném případě povinný subjekt postupuje. Je tak na povinných subjektech, aby důsledně rozlišovaly – a to i kupř. v rámci jediné žádosti –, jakou právní úpravu vezmou za základ pro další postup.

V rámci řešení grantového projektu s názvem *Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy* pod záštitou Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2018_007) jsem se mj. zaměřil i na to, jak se povinným subjektům daří požadavky InfZŽp naplňovat. Jako prostředek ke zjištění odpovědi na tuto otázku jsem zvolil empirický výzkum, který jsem následně rozdělil na dvě části. První část se týkala kvality vyřizování žádostí o environmentální informace,

¹ Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., součást ústavního pořádku České republiky.

kteřé byly zaslány vybraným obcím, a její výsledky byly předneseny na 19. ročníku česko-polsko-slovenské konference o právu životního prostředí roku 2018.² Zde bylo vystupováno z pozice žadatele. Druhá část tohoto výzkumu se soustředí přímo na fakt, jak se pracuje s InfZŽp povinným subjektům, a to oslovením jich samotných. Zjištěné výsledky budu prezentovat v tomto příspěvku, který vznikl v rámci řešení grantového projektu s názvem *Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby* pod záštitou Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004).

Základní východiska

Informací o životním prostředí rozumíme informace v jakékoli reálně ve vnějším světě zaznamatelné podobě, které se současně nějak dotýkají životního prostředí. Životní prostředí definuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v základu jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Demonstrativně pak tyto informace vypočítává i InfZŽp v § 2 písm. a), když jmenuje informace o stavu a vývoji životního prostředí, jeho složek, ale také např. data o vlivech staveb, činnostech, technologiích a výrobců na životní prostředí, resp. o správních řízeních v těchto věcech vedených, informace o stavu veřejného zdraví, o plnění právních předpisů na tomto úseku apod.

Jako *povinné subjekty* označujeme entity státní i nestátní, veřejnoprávní i soukromoprávní, pokud v rámci svojí činnosti nakládají s informacemi o životním prostředí a může jim vzniknout dle okolností povinnost takové informace poskytnout. Přitom postačuje, mají-li takové subjekty tyto informace reálně ve svojí dispoziční sféře, nemusely je samy vytvořit, ani nemusely být pro ně vytvořeny. V závislosti na typu environmentální informace ji povinný subjekt buď zveřejní aktivně sám, nebo v reakci na podanou žádost (samozřejmě neexistuje-li veřejný zájem na ponechání její důvěrnosti, který v daném případě převáží).

Zákonodárce mezi povinné subjekty v § 2 písm. b) InfZŽp řadí: 1. organizační složky státu (př. správní úřady, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad pro ochranu osobních údajů atd.)³ a orgány územ-

² In BOJAR-FIJALKOWSKI, Tomasz (ed.). Control of environmental regulation's compliance. Bydgoszcz: Kazimierz Wielki University, 2020 (?), s. nejsou dosud dostupné. Konference se konala v polském Chełmně roku 2018. Písemný sborník z této konference do dne zpracování tohoto příspěvku (24. 8. 2020) bohužel nevyšel.

³ V podrobnostech srov. § 3 odst. 1 a 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

ních samosprávných celků, tedy obcí a krajů; 2. právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí (př. veřejné stráže); 3. právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují veřejně prospěšné služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek – tzv. pověřené osoby (př. příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce či držitelé autorizace).⁴ Mezi povinné subjekty naopak nejsou v České republice řazeny instituce či subjekty participující na dosud probíhajícím zákonodárném procesu (důsledek částečného uplatnění výjimky podle čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4/ES *in fine*).⁵ Tato výjimka již nemá dosah na přijímání podzákonných právních předpisů.⁶

Vymezení informací o životním prostředí by mělo být co nejširší s ohledem na to, že tyto informace zaujímají v určitých ohledech privilegovanou pozici – nemám přitom na mysli jen informace o emisích vyzařovaných či vypouštěných do životního prostředí ve smyslu § 8 odst. 9 InfZŽp, resp. omezení ochrany osobnosti nebo obchodního tajemství v případě střetu s právem na přístup k environmentální informaci (srov. § 8 odst. 4 a 5 InfZŽp), ale také celkově jejich důležitější ochranu na mezinárodní a unijní úrovni, která se nutně musí do běžné aplikace InfZŽp promítat. V tomto ohledu je nutné zmínit zejm. Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuskou úmluvu) přijatou na půdě OSN, kterou je Česká republika vázána.⁷ Na unijní úrovni je tato problematika regulována zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále jen „směrnice 2003/4/ES“). Přesná dělicí linie mezi „běžnou informací“ a informací o životním prostředí samozřejmě neexistuje, ale lze vyslovit závěr, že

⁴ V podrobnostech srov. např. JELÍNKOVÁ, Jitka. Komentář k § 2 InfZŽp. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 20–22.

⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. února 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti Spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012, bod 58 [online]. europa.eu [cit. 11. srpna 2020]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0204&from=CS>>.

⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. července 2013, *Deutsche Umwelthilfe eV proti Spolkové republice Německo*, C-515/11, Sb. rozh. s. 2013, body 28 a 36 [online]. europa.eu [cit. 11. srpna 2020]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0515&qid=1586443765119&from=CS>>.

⁷ Aarhuská úmluva byla v České republice publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. Česká republika je touto úmluvou vázána hned dvakrát, jednou jako její smluvní strana, podruhé jako členský stát Evropské unie, jelikož ta k Aarhuské úmluvě roku 2005 přistoupila i jako organizace.

by v případě pochybností měl povinný subjekt z právě uvedených důvodů informaci klasifikovat jako tu environmentální.⁸

Výzkum mezi povinnými subjekty

Koncepce dotazníku a výběr povinných subjektů

Právě nastíněné teoretické základní úvahy působí celkem jasně. Pohled ze strany povinných subjektů aplikujících dennodenně právo se ale může lišit. Právě ten jsem chtěl zjistit, proto jsem si vytyčil za cíl oslovit dostatečně reprezentativní vzorek povinných subjektů s předem připraveným dotazníkem týkajícím se aplikace InfZŽp.

První otázkou bylo, jak dotazník sestavit, aby byla co největší šance, že na něj odpoví co největší množství povinných subjektů. Zvolil jsem cestu e-mailu s krátkým představením svého výzkumu a jeho účelu, k němuž byl připojen soubor s vlastním dotazníkem. Bylo vhodné, aby umožňoval odpovědným pracovníkům povinných subjektů vcelku rychlé vyplnění. V rámci dotazníku tak převažovaly otázky, k jejichž zodpovězení postačil kvalifikovaný odhad a nebylo u nich tudíž třeba vyhledávat přesná statistická data. V dotazníku byl zjišťován i názor povinného subjektu, což není typickou součástí žádosti o informace (srov. § 2 odst. 4 InfZ, který se využije i při aplikaci InfZŽp), proto jsem se snažil o to, aby byl dotazník spíše neformální a nebyl tedy vyřizován jako standardní žádost o informace. Přesto jsem, kde to bylo možné, preventivně zasílal dotazník vždy na elektronickou adresu podatelny povinného subjektu (srov. § 14 odst. 3 InfZ, využití podatelny lze doporučit i v režimu InfZŽp).

V dotazníku měly povinné subjekty nejprve uvést svůj název, v případě obce navíc, v jakém rozsahu tato vykonává přenesenou působnost. Následovalo celkem 14 otázek, v nichž byly povinné subjekty nejprve tázány na to, zda již někdy po 1. červenci 1998 (datum účinnosti InfZŽp) vyřizovaly žádost o environmentální informace. Následující otázky směřovaly ke klasifikaci došlých žádostí, kdy měly povinné subjekty zodpovědět, zda měly nějaké potíže při identifikaci žádosti jako té o informace o životním prostředí, resp. na základě čeho podřadily určitou žádost pod režim InfZŽp. Dále měly určit, čeho se takto zařazené žádosti nejčastěji typově týkaly a jakým okruhem osob byly nejčastěji podány. Kromě toho se měly povinné subjekty i obecněji vyjádřit, jestli nemají nějaké jiné potíže při aplikaci InfZŽp jako takového, a odhadnout, jakou část vyřizovaných žádostí o informace představují ty se vztahem k životnímu prostředí.

⁸ Za pozornost stojí, že slovenský zákon č. 205/2004 Z. z., o zhromažďování, uchovávání a šíření informací o životnom prostredí obsahuje pro tyto případy přímo mechanismus rozhodování v pochybnostech (srov. § 2 odst. 2 tohoto zákona).

Dotazník se dotkl – byť okrajově – i mezinárodněprávních a unijních souvislostí zkoumané problematiky, když jsem se povinných subjektů tázal, zda někdy využívají při své činnosti i přímo Aarhuskou úmluvu nebo směrnici 2003/4/ES, která fakticky I. pilíř Aarhuské úmluvy týkající se poskytování informací o životním prostředí na unijní úrovni provádí. V případě směrnice 2003/4/ES navíc navazovala otázka, jestli jsou si vědomy rozdílů mezi touto směrnicí a InfZŽp, který pro ni v českém právu představuje předpis transpozici.⁹

Jedna z otázek se zaměřovala i na úhrady nákladů za poskytování environmentálních informací, kdy měly povinné subjekty charakterizovat, zda přijaly zvláštní sazebník stanovující pravidla pro jejich ukládání kvůli InfZŽp, nebo postupují jinak a v případě aplikace sazebníku k InfZ, zda je z něj nějak rozpoznatelná i jeho využitelnost pro úhrady nákladů vzniklých při zpracovávání odpovědí na žádost podle InfZŽp.

V předposlední otázce se po povinných subjektech chtělo, aby ze svého pohledu samy charakterizovaly vztah mezi InfZŽp a InfZ. Dotazník poté uzavírala otázka, zda by povinným subjektům více vyhovovalo sloučení právní úpravy do jediného informačního zákona, nebo jim dosavadní paralelní existence InfZ a InfZŽp vyhovuje, příp. zda a co by si přály změnit.¹⁰

Druhou důležitou otázkou bylo, jaké povinné subjekty vlastně oslovit, aby bylo pracováno s dostatečně reprezentativním vzorkem těchto entit. Bylo zřejmé, že nelze takto kontaktovat všechny povinné subjekty, jelikož jich je v České republice několik tisíc a nebylo by v mých silách získané výsledky zpracovat. Pokoušel jsem se odhadnout, na koho se žadatelé o informace obraceli nejčastěji, a v závislosti na tom jsem kontaktoval zejména obecní úřady obcí, když u této skupiny povinných subjektů je nejvyšší pravděpodobnost, že se s žádostmi o informace

⁹ Rozdíly jsou důsledkem nepřesné transpozice směrnice 2003/4/ES. Problematické jsem se obsáhle věnoval v článku HAK, Jan. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*, 2019, roč. 3, č. 2, s. 44-74.

¹⁰ V okolních zemích je pravidlem spíše oddělená právní úprava pro poskytování informací o životním prostředí – srov. zvláštní spolkové zákony o právu na přístup k environmentálním informacím (*Umweltinformationsgesetz*) v Rakousku (zákon č. 495/1993 BGBl.) a v Německu (zákon ze dne 22. 12. 2004) či oddělenou úpravu poskytování těchto informací v rámci polského zákona č. 1227/2008 Dz. U., o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (*Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*). Výjimku v tomto ohledu představuje jen Slovensko, v němž je rozdělena právní úprava poskytování informací o životním prostředí na žádost a aktivně. Jejich zpřístupňování na základě aktivity žadatele o informace je součástí obecného zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informací), na druhou stranu jejich aktivní zveřejňování podléhá převážně zákonu č. 205/2004 Z. z., o zhromažďování, uchovávaní a šíření informací o životnom prostredí.

týkající se životního prostředí setkávají vzhledem k roli, jakou v obci plní, jelikož jejich hlavní úlohou je zajišťování běžného chodu obce. Obecní úřady jsou orgány vykonávajícími v největším rozsahu přenesenou působnost a činnosti na úseku životního prostředí jsou povětšinou právě výkonem této působnosti. I přesto bylo nutné přistoupit k určité redukci, jelikož v České republice je celkem 6 258 obcí.¹¹ Vzhledem ke značnému množství obcí bylo upřednostněno hlavní město Praha, všech 26 statutárních měst (nikoli orgány městských částí územně členěných měst),¹² jakož i zbývajících 179 obcí s rozšířenou působností (obce III. stupně).¹³ Kromě toho byl osloven i vybraný vzorek obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně), celkem dvě z každého samosprávného kraje (tedy v součtu 26),¹⁴ a vybraný vzorek obcí I. stupně, celkem 55 z nich napříč všemi samosprávnými kraji.

Vyjma právě uvedených subjektů jsem oslovil i všechny krajské úřady, celkem 13 subjektů.¹⁵ Dále jsem se obrátil na veškeré ústřední správní úřady – tedy dotazník obdrželo všech 14 ministerstev¹⁶ a 16 dalších ústředních správních úřadů.¹⁷ Z jiných organizačních složek státu jsem si vybral pět – Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv.

Jiné povinné subjekty oslovovány nebyly. Celkově tak bylo pro potřeby výzkumu aplikační praxe spojené v České republice s InfZŽp kontaktováno 335 povinných subjektů.

Zhodnocení aktivity povinných subjektů

Povinné subjekty byly prostřednictvím e-mailu s dotazníkem osloveny ve dvou etapách na přelomu podzimu a zimy 2019 (17. 11., resp. 15. 12.), přičemž jim nebyla stanovena žádná lhůta k vyjádření. Čekal jsem na jejich odpovědi

¹¹ Kolektiv autorů. Česko v číslech. 1. vydání. Praha: Český statistický úřad, 2020, s. 69.

¹² K výčtu statutárních měst srov. § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹³ K výčtu obcí s rozšířenou působností srov. přílohu č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Všechna statutární města jsou zároveň i obcemi s rozšířenou působností.

¹⁴ K výčtu obcí s pověřeným obecním úřadem srov. přílohu č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

¹⁵ K výčtu krajů jako vyšších územních samosprávných celků srov. čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

¹⁶ K jejich výčtu srov. § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁷ K jejich výčtu srov. § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Národní sportovní agentura již byla sice v době sběru dat na podzim 2019 v seznamu těchto subjektů zahrnuta (vznikla formálně 1. 8. 2019), ale fakticky ještě neměla vytvořené ani webové stránky, a tudíž jsem se ji nesnažil oslovit, jelikož by to bylo pro potřeby výzkumu bezpředmětné.

přibližně 4 měsíce (zhruba do konce března 2020). Pokud si potřebovaly něco upřesnit, poskytl jsem jim co nejrychleji součinnost. Ty povinné subjekty, které se snažily na dotazník jakkoli odpovědět, tak v zásadě učinily stejně v průběhu lhůty 30 dní, kterou § 7 InfZŽp stanovuje jako běžnou lhůtu k vyřízení žádosti o informace o životním prostředí, nejpozdější odpověď přišla přibližně po 2,5 měsících od odeslání dotazníku (7. 2. 2020).

Chtěl bych zmínit míru aktivity oslovených povinných subjektů. Budu-li se přidržovat pořadí naznačeného výše, začnu s obecními úřady, které tvoří nejpčetnější skupinu oslovených povinných subjektů. Na dotazník reagoval Magistrát hlavního města Prahy, z 26 oslovených magistrátů statutárních měst jich zareagovalo 13, tedy přesně 50 % (České Budějovice, Hradec Králové, Havířov, Opava, Ostrava, Třinec, Olomouc, Prostějov, Přerov, Pardubice, Plzeň, Most a Ústí nad Labem). Míra aktivity ve zbývajících obcích s rozšířenou působností se celkem výrazně lišila v závislosti na tom, o jaký samosprávný kraj se jednalo – v Jihočeském kraji se dotazníkem zabývala pouze jedna (!) obec III. stupně z 16 zbývajících (6,25 %), v Jihomoravském kraji se dotazníkem zabývalo 7 obcí III. stupně z 20 zbývajících (35 %), v Karlovarském kraji se dotazníkem zabývaly 3 obce III. stupně z 6 zbývajících (50 %), v Královéhradeckém kraji se dotazníkem zabývalo 5 obcí III. stupně z 14 zbývajících (35,71 %), v Libereckém kraji se dotazníkem zabývala opět toliko jedna (!) obec III. stupně z 8 zbývajících (12,5 %), v Moravskoslezském kraji se dotazníkem zabývalo 7 obcí III. stupně z 16 zbývajících (43,75 %), v Olomouckém kraji se dotazníkem zabývaly jen 2 obce III. stupně z 10 zbývajících (20 %), v Pardubickém kraji se dotazníkem zabývaly jen 3 obce III. stupně z 14 zbývajících (21,43 %), v Plzeňském kraji se dotazníkem zabývalo 5 obcí III. stupně z 14 zbývajících (35,71 %), ve Středočeském kraji se dotazníkem zabývaly pouze 4 obce III. stupně z 24 zbývajících (16,67 %), v Ústeckém kraji se dotazníkem zabývaly 3 obce III. stupně z 11 zbývajících (27,27 %), v kraji Vysočina se dotazníkem zabývaly toliko 2 obce z 14 zbývajících (14,29 %) a konečně ve Zlínském kraji se dotazníkem zabývalo 6 obcí III. stupně z 12 zbývajících (50 %).

Přestože bylo tedy v rámci dotazníku osloveno všech 205 obcí s rozšířenou působností v České republice, reagovalo na něj do dne zpracování tohoto příspěvku (24. 8. 2020) pouze 62 z nich, tedy zhruba 30,24 %. Po zohlednění aktivity statutárních měst plyne z výše uvedeného, že se nejméně zapojily do dotazníku obce III. stupně v Moravskoslezském kraji (50 % z nich), následovaného krajem Zlínským (46,15 %) a Karlovarským (42,86 %), v němž je ovšem pouze 7 takových obcí. Naopak největší míru lhostejnosti k výzkumu vykazují oslovené obce s rozšířenou působností v kraji Libereckém (jen 10 % z nich nějak reagovalo), následovaného krajem Jihočeským (11,76 %) a Vysočina (13,33 %).

V rámci vybraného vzorku 26 obcí s pověřeným obecním úřadem na dotazník reagovalo dodnes 6, což představuje přibližně 23,08 %. Tento údaj má pouze dokreslující povahu, jelikož byl dotazník odeslán jen zlomku obcí II. stupně, přesto lze s ohledem na aktivitu všech obcí III. stupně usuzovat, že míra aktivity tohoto typu obcí je zhruba srovnatelná, spíše nižší, ale ne vyšší. Ve vzorku 55 obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu (obce I. stupně) zareagovaly na dotazník toliko 3, což představuje jen 5,45 %. Pro tuto hodnotu platí to samé, co bylo řečeno právě u obcí II. stupně, nicméně výsledek naznačuje, že by i při mnohem větším vzorku tohoto typu povinných subjektů byla míra reakce u těchto obcí značně nízká.

Pokud jde o zbylé typy povinných subjektů, pak z 13 krajských úřadů zareagovalo celkem 6 (Krajský úřad Jihomoravského, Karlovarského, Libereckého, Moravskoslezského, Pardubického a Plzeňského kraje). Ze 14 ministerstev se dotazníkem zabývalo 7, z celkem 16 ostatních ústředních správních úřadů pak rovněž 7. Pokud jde o jiné vybrané organizační složky státu, došla reakce od všech oslovených vrcholných soudních institucí (Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud).

Celkově se tak k dotazníku jakýmkoli způsobem vyjádřilo z 335 oslovených povinných subjektů všech typů 95 z nich, což vyjádřeno v procentech činí 28,36 %.

Zhodnocení využívání InfZŽp

Pro zjištění informací o aplikační praxi spojené s InfZŽp v České republice jsem tak měl k dispozici vzorek 95 povinných subjektů (hlavní město, 71 obecních úřadů, 6 krajských úřadů, 14 ústředních správních úřadů a 3 vrcholné soudní instituce). Došlé reakce je v zásadě možno rozdělit do dvou kategorií. Část oslovených povinných subjektů uvedla, že během téměř 22 let účinnosti InfZŽp doposud nevyřizovala nikdy žádost o informace v režimu podle tohoto zákona. Buď se spokojily se sdělením této skutečnosti, anebo se snažily alespoň zodpovědět obecnější otázky v závěru dotazníku, což bylo pravidlem. U povinných subjektů, které připustily, že někdy vyřizovaly žádost o informace o životním prostředí dle InfZŽp, šlo v závislosti na míře ochoty při vyřizování mého dotazníku rozlišit buď odpovědi, které se omezily na reakce typu ano / ne, resp. strohá, zpravidla několikáslovná, konstatování, nebo odpovědi, v nichž se odpovědný pracovník povinného subjektu neváhal rozepsat více a právě tyto odpovědi pro mě měly i největší vypovídací hodnotu. V této souvislosti bych chtěl zvláště vyzdvihnout precizní zpracování odpovědi Městským úřadem Sokolov. Kvalitní odpovědi zpracovaly třeba i Státní úřad pro jadernou bezpečnost, většina krajských úřadů, obecní úřady v Opavě, ve Šlapanicích, v Českém Těšíně, v Mnichově Hradišti nebo v Uherském Hradišti.

Z 95 oslovených povinných subjektů, které na dotazník reagovaly, jich celkem 33 uvedlo, že nikdy žádost o informace podle InfZŽp nevyřizovalo (34,74 % reagujících). Obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které představovaly největší část oslovených, mají v zásadě rovněž nejširší zkušenosti s aplikací InfZŽp, nicméně přesto bylo i v této skupině 11 obecních úřadů III. stupně, dokonce včetně jednoho magistrátu statutárního města (Most), které podle svých slov s InfZŽp doposud nepracovaly. Překvapivé je, že podle svých slov nevyřizovala nikdy žádost o informace v režimu InfZŽp žádná z 6 oslovených obcí II. stupně, které se zaslaným dotazníkem zabývaly. Z 3 obcí I. stupně, které se zabývaly dotazníkem, doposud využila InfZŽp jedna z nich. Příčin pro to může být hned několik. Je možné, zvláště u malých obcí, že skutečně žádost o tento typ informací doposud nebyla podána. Na druhou stranu u větších obcí je to po téměř 22 letech spíše nepravděpodobné a je možné, že veškeré informace vyřizují fakticky automaticky dle InfZ, a to bez ohledu na to, čeho se týkají. Stranou ponechávám variantu, kterou rovněž nelze vyloučit, a to, že obce nevycházely z přesných, resp. úplných údajů.

Pokud jde o zbylé oslovené kategorie povinných subjektů, které se dotazníkem zabývaly, pak pracují s InfZŽp všechny krajské úřady (6). Naproti tomu, vycházejí-li z přesných dat, je InfZŽp jen zřídka používán ústředními správními úřady – ze 7 reagujících ministerstev žádost dle InfZŽp vyřizovalo dosud jen Ministerstvo financí ČR a Ministerstvo zemědělství ČR, ze 7 reagujících ostatních ústředních správních úřadů má zkušenosti s aplikací InfZŽp jen jeden, a to Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Podivně působila argumentace Ministerstva pro místní rozvoj ČR, které je mj. ústředním orgánem státní správy odpovědným za územní plánování a stavební řád či třeba vyvlastňování. Toto ministerstvo chybně argumentovalo, že jeho působnost dle zákona č. 2/1969 Sb., tzv. kompetenčního zákona, je především koncepční a legislativní, tudíž vůbec není povinným subjektem dle InfZŽp a vyplnění dotazníku je z jeho strany irrelevantní. Žádný z oslovených vrcholných soudů dle svého vyjádření doposud environmentální informace dle InfZŽp neposkytoval.

Celkově tak z 95 povinných subjektů, které se k dotazníku vyjádřily, vyřizovalo během téměř 22 let účinnosti InfZŽp žádosti o informace o životním prostředí podle něj 62 z nich (hlavní město, 52 obecních úřadů, 6 krajských úřadů a 3 ústřední správní úřady). Zkušenosti s aplikací InfZŽp tak má dle svého vyjádření cca 65,26 % reagujících, mezi obecními úřady III. stupně pak 82,26 %, mezi krajskými úřady dokonce 100 %.

Zhodnocení aplikační praxe týkající se InfZŽp

Po obdržení žádosti o environmentální informace ji musí nejprve povinný subjekt jako takovou žádost správně identifikovat a v závislosti na tom ji podřadit

konkrétnímu procesnímu režimu. Relevantní pro něj přitom není, jak ji označí žadatel, ale jen a pouze povaha požadovaných informací.¹⁸ K této otázce se vyjádřilo celkem 60 povinných subjektů. U 31 povinných subjektů (51,67 %) je určujícím faktorem pro vyhodnocení žádosti jako té o environmentální informace správně obsah žádosti, naproti tomu 10 povinných subjektů (16,67 %) uvedlo, že do svých úvah promítají i označení žádosti žadatelem a pro 19 z nich (31,67 %) se jedná přímo o rozhodující faktor. Jak už bylo zmíněno výše, definice environmentálních informací v § 2 písm. a) InfZŽp je demonstrativní. Zákonodárce vymezuje 13 skupin takových informací, které budou mít typický vztah k životnímu prostředí. Činí tak nutně v obecnější rovině. S ohledem na rozsáhlost právní úpravy na úseku životního prostředí není ani přesné vymezení veškerých možných takových v úvahu připadajících informací v zákoně možné. Předpokládá se, že příslušný pracovník povinného subjektu je schopen provést do určité míry abstraktní úvahu, na základě které buď informace požadované v žádosti podřadí pod ambit InfZŽp, nebo ne.

Jak se ovšem ukázalo, nezřídka povinným subjektům činí toto podřazování požadovaných informací dle charakteru – klíčové pro aplikaci InfZŽp – problémy. Povinné subjekty by měly být schopné co nejpřesněji určit, o jaké informace jde a v případě vícero typů požadovaných informací žádost rozdělit a vyřizovat jednotlivé její části podle různých právních předpisů, jakkoli to pro ně může být náročnější. V praxi bohužel není ojedinělé, že žádost je např. jedním odborem obecního úřadu vyhodnocena jako žádost podle InfZŽp, naproti tomu jiný odbor téhož úřadu (obvykle ten, který se nespecializuje na problematiku životního prostředí) ji vyhodnotí jako žádost podle InfZ. K otázce, zda má potíže s podřazováním žádostí pod procesní režim InfZŽp, se vyjádřilo celkem 64 povinných subjektů. Jsou sem zařazeny i dva povinné subjekty, které sice s InfZŽp dosud nepracovaly, ale připustily, že veškeré žádosti o informace automaticky vyřizují v režimu InfZ. Z odpovědí celkem 17 povinných subjektů (26,56 %) vyplynulo, že mají s podřazováním požadovaných informací pod procesní režim konkrétního informačního zákona problémy. Je zde započítán i obecní úřad, jenž uvedl, že sice problémy s určováním charakteru informací nemá, ale záhy uzavřel, že jakmile žadatel žádost neoznačí jako žádost podle InfZŽp, pak ji automaticky vyřizuje v režimu InfZ.

Nabízí se otázka, zda je možno povinným subjektům v této otázce nějak pomoci? Kromě výše nastíněného pravidla pro rozhodování, které by se dalo vyjádřit

¹⁸ Takový závěr odpovídá i ustálené judikatuře českých soudů – srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007, č. j. 9 Ca 270/2004-39, citovaný nadále Nejvyšším správním soudem – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010-175, bod 48, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 20. ledna 2020, č. j. 5 As 231/2018-77, bod 33. Dále lze jmenovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, body 32 a 35.

jako v *pochybnostech ve prospěch režimu InfZŽp*, by mohlo napomoci zavedení veřejně přístupného informačního systému, do kterého by se vkládaly podle určitých kritérií (např. v závislosti na určité právní úpravě) informace o tom, jaké typy informací byly některým povinným subjektem zpřístupňovány v režimu InfZŽp a přehledové shrnutí, v jaké situaci k tomu došlo. Pokud by byl systém dostatečně přehledný, mohlo by se tak předejít neodůvodněným rozdíům v posuzování napříč povinnými subjekty či složkami jediného povinného subjektu. Takové řešení by našlo své místo i tehdy, kdyby bylo zavedeno v souvislosti s identifikací environmentálních informací rozhodování v pochybnostech, mohla by zde být uveřejňována taková rozhodnutí. Stejně i v případě budoucího sloučení InfZ a InfZŽp, jelikož v takovém případě stejně budou muset být tyto informace s velkou pravděpodobností i nadále nějak rozlišovány.

Jako informace o životním prostředí jsou nejčastěji požadovány informace související s některým ze zákonů regulujícím některý úsek zvláštní části práva životního prostředí – konkrétně je možno zmínit zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (př. kácení a výsadba dřevin, zásahy do významných krajinných prvků, povolování výjimek z ochrany, výskyt chráněných druhů), zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (zejména kvalita ovzduší v konkrétních lokalitách, informace o zdrojích znečištění), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (př. nakládání s vodami, stavby vodních děl, vyhlášená záplavová území), či zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (zejména nakládání s odpady), ale i zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (zejména o odnímání půdy). Často se žádosti týkají i zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (př. stavy zvěře, škody způsobené zvěří, nájemní smlouvy k honitbám) či zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství (př. evidence hospodaření v rybářském revíru, počty v něm vydaných povolenek). Zvláštní zmínku zaslouží informace o ukládání sankcí na tomto úseku veřejné správy, resp. o výsledcích nejrůznějších zde prováděných kontrol. V režimu InfZŽp ale byly vyřizovány kupř. i žádost o informace o odstranění ekologických zátěží či o plnění povinností při provozování jaderné elektrárny a při přepravě radioaktivní a štěpné látky nebo zpřístupňování havarijních plánů. Velmi často se budou žádosti o informace týkat agendy regulované zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zde je potřeba v konkrétním případě hodnotit, zda mohou mít informace o stavbách reálné vztah k životnímu prostředí – zejména u větších staveb určité vlivy na stav složek životního prostředí v okolí nebude možné vyloučit a je na místě informace týkající se např. povolovacích procesů k nim spíše hodnotit jako environmentální informace a nakládat s nimi v režimu InfZŽp.

Z hlediska četnosti je možné uzavřít, že v porovnání s InfZ jsou žádosti o informace o životním prostředí v menšině, což se ani v budoucnu nebude měnit

a není to nijak překvapivé vzhledem k faktu, že se bavíme o specifické výšeči informací. Ve většině případů byly žádosti vyřizovány z pohledu odborů příslušných úřadů specializujících se na tuto oblast, přesto desítky z nich uvedly, že žádosti o informace vyřizují podle InfZZp v ani ne polovině případů.

Spektrum subjektů žádajících o environmentální informace je poměrně široké. Jako žadatel o takové informace totiž může figurovat v zásadě kdokoli. Může jít o jakoukoli fyzickou či právnickou osobu [srov. § 2 písm. c) InfZZp] bez ohledu na to, odkud pochází nebo kde vznikla. I pokud bychom trvali na požadavku právní osobnosti žadatele, nezpůsobí v praxi větší potíže. Mezi žadateli převažují subjekty, které nemají k informacím, jež jsou předmětem žádosti, bezprostřední vztah, jelikož bezprostředně dotčené osoby, často účastníci řízení, disponují souvisejícími informacemi právě z titulu svého procesního zapojení do věci. Tato alternativa je využívána jak fyzickými, tak právnickými osobami. Typickým žadatelem z řad nepodnikajících fyzických osob je jiný občan obce, resp. vlastník nemovitého majetku v ní. Nezanedbatelnou část žadatelů představují ekologické spolky, ale o informace o životním prostředí žádají i podnikatelé (advokátní kanceláře, projekční kanceláře, provozovatelé různých zařízení atd.). Výjimkou nejsou žádosti podávané v rámci nejrůznějších výzkumných projektů, ať už studenti nebo přímo zaměstnanci univerzit. Jeden povinný subjekt se setkal i s žádostí o environmentální informace podanou poslancem zahraničního parlamentu.

Jeden z povinných subjektů se pozastavoval nad možným diskutabilním konečným využitím poskytovaných informací žadateli, což stojí za podrobnější zmínku. O šikanózních žádostech toho již bylo napsáno hodně,¹⁹ leč další využití žádaných informací představuje zajímavou otázku i v případě podnikajících subjektů. Je neoddiskutovatelné, že žadatel nemusí svou žádost nijak zdůvodňovat (výslovně § 3 odst. 1 InfZZp). Ovšem na druhou stranu nastíní-li důvod, proč informaci potřebuje, může mu to pomoci v situaci, kdy by byl povinný subjekt na váškách, zda environmentální informaci poskytnout nebo ne. Nelze se patrně zcela vyhnout situaci, kdy podnikatel následně využije získané informace k realizaci svých zájmů, které jsou v konečném důsledku v rozporu se zájmem na ochraně životního prostředí, ale povinný subjekt by se měl snažit takový další vývoj odhadnout. Ratiem legis právní úprava v InfZZp sice je, aby disponovala veřejnost množstvím informací týkajících se životního prostředí, avšak v konečném důsledku právě k zajištění jeho ochrany. Nastíněné využití informace tedy fakticky může být v rozporu se smyslem právní úpravy, a tudíž by neměla ani být poskytnuta.

Toto posouzení je na bedrech povinného subjektu, který tíží důkazní břemeno o tom, že byl dán některý z důvodů pro zachování důvěrnosti požadované envi-

¹⁹ Z poslední doby např. LUBOVSKÝ, Zbyněk. Zneužití práva na informace. *Správní právo*, 2019, roč. 2, č. 6, s. 328-341.

ronmentální informace. Musí to ovšem být zjevné, pouhé pochybnosti na straně povinného subjektu nestačí. Lze zmínit důvod odepření informací spočívající v ochraně životního prostředí dle § 8 odst. 2 písm. b) InfZŽp, který ovšem nutně předpokládá vztah žádosti k určité lokalitě. V širším smyslu by nicméně šel využít i důvod plynoucí spíše ze směrnice 2003/4/ES spočívající ve zjevné nepřiměřenosti žádosti [není to to samé jako zjevná provokativnost dle § 8 odst. 3 písm. b) InfZŽp]. Např. německá aplikační praxe tento důvod používá právě pro případy, kdy poskytnutí informací určitému subjektu v žádném případě nebude ku prospěchu životního prostředí (*verwendungsbezogene Missbrauch*).²⁰

Využití informací o životním prostředí poskytnutých na základě žádosti výhradně v konkurenčním boji (vedeném v souladu s právem) nelze bránit. Současně však vzniká otázka, zda by se mohla hospodářská hodnota informace pro žadatele nějak promítnout do výše úhrady nákladů. Německá doktrína to jako podpůrný faktor pro určení výše úhrady připouští,²¹ ale domnívám se, že přísnější zpoplatnění žádosti jen v závislosti na záměrech žadatele není za aktuálního právního stavu možné, jelikož bude takřka nereálné pro povinný subjekt tuto hodnotu přesněji určit. Do úhrady nákladů je možné promítat toliko výdaje, které vznikly přímo povinnému subjektu při zpracovávání odpovědi (ať už věcné či osobní)²² a ty se odvíjejí objektivně od charakteru požadovaných informací, nikoli od jejich další potenciální využitelnosti žadatelem.

Většina povinných subjektů uvedla, že žádné další potíže (nad rámec podřazování pod procesní režim InfZŽp, které bylo předmětem samostatné otázky a komentováno výše) při aplikaci InfZŽp nemá, na druhou stranu povinné subjekty, které se dotazníkem zabývaly zevrubněji, došly nezřídka i k dalším problémům. Potíže působí obecně existence dvou velmi podobných procesních režimů, které ale není možné směšovat (např. různé lhůty pro vyřízení žádosti, odlišné opravné prostředky). Povinné subjekty musí být ostražitě a rozlišovat, o jakou žádost v konkrétním případě jde. Zde se nabízejí úvahy o případném sloučení obou informačních zákonů (InfZ a InfZŽp). Na druhou stranu i po tomto kroku je víc než pravděpodobné, že by jistá diferenciace musela být zachována s ohledem na specifické postavení informací o životním prostředí. Povinné subjekty by měly mít zpracovány dva odlišné interní postupy pro takové případy. K InfZŽp není ani nijak velké množství judikatury.

²⁰ Srov. ENGEL, Gernot-Rüdiger. Kommentar zu § 8 UIG. In GÖTZE, Roman, ENGEL, Gernot-Rüdiger. *UIG: Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 1. vydání. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2017, s. 172, bod 40.

²¹ GÖTZE, Roman. Kommentar zu § 12 UIG. (...) *UIG: Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. (...), s. 261, body 22 a 23.

²² K osobním nákladům srov. JELÍNKOVÁ, Jitka. Komentář k § 10 InfZŽp. (...) *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. (...), s. 120 a 121.

Jako další problém bylo poukázáno na vyhodnocení existence případného důvodu pro odepření přístupu k požadované environmentální informaci. I s tím se ovšem musí povinný subjekt vypořádat, existence či neexistence takového důvodu se totiž odvíjí vždy od specifik konkrétního případu. Nelze jasně říci, kdy žadatel má oprávněný nárok na poskytnutí informací a kdy ne. Obecně ovšem platí, že zpřístupnění informací o životním prostředí na žádost by mělo být pravidlem a jejich odpírání naopak představuje výjimku z takového pravidla. Pokud si tedy nebude povinný subjekt jistý, zda informaci poskytnout, měl by ji v pochybnostech spíše poskytnout, jelikož nese odpovědnost za případné protiprávní odepření environmentální informace.

Z vyjádření povinných subjektů vyplynulo, že by měla být větší pozornost věnována problematice případného zásahu do autorských práv v souvislosti se zpřístupňováním těchto informací. V obecné rovině autorská práva chrání § 8 odst. 1 písm. c) InfZŽp (patří do širší skupiny práv k duševnímu vlastnictví). Je třeba si v takovém případě především ujasnit, co je a co není autorským dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb. Autorské dílo je definováno v § 2 tohoto zákona a povinné subjekty by měly mít na paměti zejména výjimku uvedenou v § 3 písm. a) autorského zákona, totiž že autorskoprávní ochranu nepožívá tzv. úřední dílo, jímž je *právní předpis, rozhodnutí, opatření obecné povahy, veřejná listina, veřejně přístupný rejstřík a sbírka jeho listin, jakož i úřední návrh úředního díla a jiná přípravná úřední dokumentace, včetně úředního překladu takového díla, sněmovní a senátní publikace, pamětní knihy obecní (obecní kroniky), státní symbol a symbol jednotky územní samosprávy a jiná taková díla, u nichž je veřejný zájem na vyloučení z ochrany*. Předmětem autorskoprávní ochrany tak nejsou podklady, které jsou součástí správního spisu (př. projektová dokumentace, posudek EIA) nebo jsou výsledkem rutinní činnosti (př. právní audit).

Povinné subjekty by rovněž ocenily přesnější kritéria pro úhradu nákladů. Ustanovení § 10 odst. 3 a 4 InfZŽp by skutečně nebylo od věci v tomto ohledu rozpracovat. Bylo by vhodné přijmout jednotnou rámcovou regulaci pro tvorbu sazebníků k výběru úhrad, klidně třeba i na úrovni podzákonného předpisu,²³ obsahující i pravidla pro určení maximální výše takové úhrady. Přímou v InfZŽp mohou být upřesněny možnosti, kdy je možné zmírnit úhradu nákladů, nebo od ní úplně upustit. Reflektována by měla určitě být bezplatnost přístupu k veřejným registrům nebo seznamům environmentálních informací, jakož i prohlížení zdrojů požadovaných informací v sídle povinného subjektu (srov. čl. 5 směrnice 2003/4/ES). InfZŽp neumožňuje v současné podobě vyžadovat zvláštní úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, jako tomu je u InfZ, na druhou stranu si může

²³ Srov. nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

povinný subjekt promítnout do výsledné částky již nyní osobní náklady na práci příslušného zaměstnance. Zakotvení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání dle mého názoru *pro futuro* nic nebrání, bude-li splněn obecný a neprolomitelný požadavek na zachování celkové přiměřenosti požadované částky.

Jeden povinný subjekt se přiznal, že mu není jasné, zda v případě anonymizace osobních údajů stačí žadatele o této skutečnosti vyrozumět, nebo zda, příp. odkdy už vydávat rozhodnutí o částečném odepření environmentálních informací (vztah § 8 odst. 6 a § 9 odst. 1 InfZŽp). Je třeba uzavřít, že postup podle InfZŽp by měl být bezformální jen v případě, kdy je žadateli plně vyhověno. Pokud mu informace nejsou poskytnuty v té podobě, v jaké je žádal, a to nerozhodně z jakého důvodu (§ 8 odst. 1, 2 či 3 InfZŽp), pak je namíste vydat spolu s poskytnutím části informací o životním prostředí (např. anonymizovaného dokumentu) rozhodnutí o částečném odepření jejich poskytnutí.

Povinné subjekty upozorňovaly i na nevýhodnost vzniku fiktivního rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace v případě nečinnosti povinného subjektu. Tato konstrukce je v konečném důsledku nevýhodná zejména pro žadatele o informace,²⁴ ale uznávám, že může mást i samotné povinné subjekty. Je nanejvýš vhodné tuto právní konstrukci v budoucnu nahradit buď možností použít při porušení povinnosti vydat rozhodnutí ve lhůtě prostředky ochrany před nečinností, jaké zná § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“), nebo zavést mechanismus stížností po vzoru § 16a InfZ.

Konečně jeden povinný subjekt poukázal na problematiku postavení třetích osob, které mohou být zpřístupněním informace o životním prostředí dotčeny. Jejich oprávnění bohužel InfZŽp nijak neřeší. V této souvislosti je zásadní, zda je žadateli povinným subjektem vyhověno nebo ne. Pokud ano, nedochází vůbec ke správnímu řízení, přesto je evidentní, že může k zásahu do jejich práv dojít. Judikatura českých soudů²⁵ přiznala dotčeným osobám právo být v takové situaci vyrozuměny a vyjádřit se, tedy osvědčit, proč by environmentální informace neměla být poskytnuta. Pakliže přesto k jejímu poskytnutí dojde, pak se dotčená osoba může bránit ve správním soudnictví podáním žaloby proti zásahu povinného subjektu (§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „SŘS“). Jiná situace nastává tehdy, není-li žadateli částečně (příp. vůbec) vyhověno. Tehdy musí povinný subjekt vydat správní rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Účastníkem tohoto řízení podle § 27 odst. 1 SŘ je žadatel, do-

²⁴ Srov. HAK, Jan. Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In VAČOK, Juraj, HAVELKOVÁ, Mária, DŽAČKOVÁ, Marianna (eds.). *Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018, s. 47-59.

²⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č. j. 1 As 189/2014-50, body 25-28.

tčené třetí osoby jsou považovány za účastníky podle § 27 odst. 2 SŘ.²⁶ I dotčené osoby tak mohou z pozice účastníků řízení brojit proti částečnému zpřístupnění informací (příp. po zrušení rozhodnutí o plném odepření přístupu v odvolacím řízení iniciovaném žadatelem).

Objevovaly se i obtíže, jejichž „vyřešení“ by šlo zjevně proti zájmu na zajištění efektivního přístupu k environmentálním informacím. Lze jmenovat třeba další prodloužení lhůt podle InfZŽp či zpřísnění formálních náležitostí žádosti. Lhůty v InfZŽp jsou již v současnosti pro povinné subjekty výhodnější, jelikož jsou delší než v InfZ a minimální nároky na formu žádosti jsou v zákoně rovněž záměrně z důvodu zajištění co nejsnazšího přístupu k informacím. Žádost o environmentální informaci nepředstavuje podání ve smyslu § 37 (či § 45) SŘ a není tak možné na ni klást stejné měřítko.

Dotazník se zaměřil v samostatné otázce na praxi povinných subjektů při tvorbě sazebníků úhrad za poskytování informací o životním prostředí. Vytvoření a předchozí zveřejnění takového sazebníku je nezbytným předpokladem pro to, aby povinný subjekt vůbec nějakou úhradu mohl žádat (srov. § 10 odst. 4 InfZŽp). Povinné subjekty jsou zvyklé plnit obdobnou povinnost v souvislosti s § 5 odst. 1 písm. e) InfZ pro ostatní informace. Je ale třeba si uvědomit, že nemohou svůj sazebník podle InfZ použít na environmentální informace bez dalšího. V sazebníku úhrad podle InfZ, pokud by se měl využít i na informace poskytované dle InfZŽp, by měl být přinejmenším odkaz na jeho obdobné využití pro tento druhý specifický informační zákon. Nic nebrání povinným subjektům, aby přijaly zvláštní sazebník pro výběr úhrad spojených se zpřístupňováním informací o životním prostředí. Tento sazebník může být více či méně provázaný se sazebníkem dle InfZ.

V dotazníku se k této problematice vyjádřilo celkem 82 povinných subjektů. Z většiny odpovědí je možné vyčíst, že povinné subjekty mají pouze sazebník dle InfZ a využívají ho bez ohledu na nějaký odkaz i pro environmentální informace, což není vůči žadateli dostatečně transparentní. V tomto smyslu se vyjádřilo 49 povinných subjektů (59,76 %), jeden další obecní úřad (ve statutárním městě) dokonce uvedl, že vychází z položky 3 písm. a) sazebníku k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (!). Dle přijatých odpovědí 11 povinných subjektů (13,41 %) má vytvořený zvláštní sazebník pro úhrady nákladů dle InfZŽp, dalších 6 (7,32 %) má odkaz na jeho využitelnost i pro informace o životním prostředí v sazebníku podle InfZ. Zbýlých 15 povinných subjektů (18,29 %) se vyjádřilo tak, že nemají zpracovaný pro tyto informace zvláštní sazebník ani při jejich poskytování nevyužívají sazebník dle InfZ, ale v takových případech úhrady nevybírají, z toho 2 povinné subjekty již dle svých slov sazebník podle InfZŽp připravují.

²⁶ Obdobně JELÍNKOVÁ, Jitka. Komentář k § 9 InfZŽp. (...) *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. (...), s. 101.

Dostávám se k vyhodnocení další části dotazníku, která cílila na povědomí o, příp. přihlížení povinných subjektů k Aarhuské úmluvě, resp. ke směrnici 2003/4/ES a judikatuře k ní. Transpozice této směrnice, provádějící současně i uvedenou mezinárodní smlouvu, není právě nejlepší (např. míra aktivity povinných subjektů, důvody pro prodloužení lhůty k vyřízení, formulace důvodů pro odepření přístupu, poměrování zájmů, fikce rozhodnutí).²⁷ Důsledkem je, že v některých případech bude tato směrnice přímo účinná. Ani implementace – tedy skutečné uplatňování směrnice v praxi v České republice – tyto vady neodstraní, neboť se ukázalo, že převážná většina povinných subjektů s textem mezinárodní smlouvy ani směrnice nijak nepracuje (pokud je vůbec zná). Česká republika se tak vystavuje riziku vzniku odpovědnosti k náhradě újmy, příp. zahájení řízení pro porušení práva EU.

K otázce, zda někdy pracuje s Aarhuskou úmluvou, se vyjádřilo celkem 68 povinných subjektů. Z toho 64 (94,12 %) reagovalo tak, že ji při vyřizování žádostí o informace nijak nevyužívá, naopak ji používají jen 4 oslovené povinné subjekty (5,88 %). Jednalo se o jeden ústřední správní úřad, 2 krajské úřady a jedno statutární město. Jen o málo více povinných subjektů pracuje při své činnosti se směrnicí 2003/4/ES, ovšem rozdíl není příliš markantní – přesně jeden povinný subjekt. Z 68 povinných subjektů, které se k této otázce vyjádřily, jich používá při vyřizování žádostí o informace uvedenou směrnicí, resp. judikaturu k ní přesně 5 (7,35 %), dalších 63 (92,65 %) ji nijak nepoužívá. Jednalo se o jeden ústřední správní úřad, 2 krajské úřady a 2 statutární města. Jak vyplynulo z odpovědi jedné obce, a pravděpodobně to odráží názor mnohem širší skupiny povinných subjektů, předpokládají mnohé povinné subjekty při aplikaci InfZŽp, že jsou do něj mezinárodněprávní a unijní požadavky řádně zahrnuty.

Trochu mě překvapilo, že 16 povinných subjektů (22,86 %) ze 70, které na danou otázku reagovaly, si je vědomo toho, že existují odlišnosti mezi směrnicí 2003/4/ES a InfZŽp, některé aniž by tuto směrnicí používaly. Pravděpodobně půjde o důsledek toho, že povinné subjekty danou otázku zcela nepochopily (mohla být nejspíš i přesněji položena) a odpovídají na to, že jsou si vědomy obecně toho, že existuje rozdíl mezi směrnicí a vnitrostátním zákonem, ačkoli otázka cílila na povědomí o vadách v transpozici konkrétně u směrnice 2003/4/ES. K tomuto závěru mě dovedla odpověď jedné obce, která uvádí v odpovědi na tuto otázku princip aplikační přednosti unijního práva. Reálně si tak bude vad v transpozici této směrnice nejspíš vědomo mnohem méně povinných subjektů. Zbývajících 53 reagujících povinných subjektů (75,71 %) si žádných odlišností vědomo není.

²⁷ Srov. HAK, Jan. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*, 2019, roč. 3, č. 2, zejména s. 57-63.

Závěrem bych se věnoval jedné z klíčových otázek, na kterou jsem v předchozím textu již několikrát narazil – jaký je vlastně vzájemný vztah InfZ a InfZŽp? Zodpovězení této otázky má klíčový význam pro aplikaci InfZŽp. Na to, jak vlastně vzájemný vztah obou informačních zákonů vnímají, jsem se zeptal i povinných subjektů. Většina z nich vnímá jejich vztah jako vztah obecného právního předpisu (InfZ) a zvláštního právního předpisu (InfZŽp). Některé povinné subjekty se otevřeně přiklání k subsidiárnímu vztahu obou zákonů. Podle jiných (včetně Nejvyššího soudu) je jedno, jaký právní předpis si žadatel zvolí, a některé povinné subjekty nebyly schopné vzájemný vztah obou informačních zákonů blíže charakterizovat vůbec. Jen Krajský úřad Jihomoravského kraje se pozastavil nad tím, zda jde o klasický vztah obecného a zvláštního.

Je třeba nejprve uvést základní východiska právní teorie ke vztahu obecnosti a zvláštnosti (generality a speciality) mezi právními předpisy, resp. i jejich jednotlivými právními normami. Právní normy obecné a zvláštní se rozlišují podle své věcné působnosti, tedy podle toho na jaké vztahy dopadají, jinak řečeno podle toho, co je předmětem jejich právní úpravy. Platí mezi nimi kolizní pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Jak ale poukazují Kubů a Osina, o vylučujícím vztahu zákona (normy) zvláštního a obecného můžeme hovořit jen v případě, kdy se rozsah úpravy v obou posuzovaných předpisech z hlediska všech atributů působnosti alespoň částečně překrývá.²⁸ Mimo překrývající se oblasti, v nichž ho zvláštní předpis vyloučí, se pak obecný předpis uplatní podpůrně v situacích, na které ten zvláštní samostatně nepamatuje.

V případě InfZ a InfZŽp se nepochybně překrývá jejich časová, místní a osobní působnost. Na druhou stranu u věcné působnosti již takový jednoznačný závěr učinit nelze. InfZŽp dle návěti svého § 1 *upravuje zabezpečení práva na přístup k informacím o životním prostředí a na včasné a úplné informace o životním prostředí, na vytvoření podmínek pro výkon tohoto práva a podporu aktivního zpřístupňování informací o životním prostředí ze strany povinných subjektů*. Svůj vztah k InfZ tento předpis nijak nevymezuje, jelikož ustanovení jeho § 15 nadepsané *Vztah k jiným právním předpisům* se týká pouze situací, kdy zvláštní předpisy regulují také poskytování informací, které jsou předmětem úpravy tohoto zákona, tedy environmentálních informací, žádných jiných. Oproti tomu InfZ dle svého § 1 *upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím*. Toto vymezení věcné působnosti je samo o sobě velmi široké a na první pohled všeobjímající. Nelze ho však vnímat osamoceně. Klíčovou roli hraje § 2 odst. 3 InfZ, který vymezuje věcnou působnost InfZ negativně a mj. zcela vylučuje jeho použití na zpřístupňování informací, jejichž

²⁸ KUBŮ, Lubomír, OSINA, Petr. Kapitola 4 – Právní normy. In KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, s. 89 a 90.

poskytování upravuje zvláštní zákon komplexním způsobem. Příkladem vypočítává případy, kdy zvláštní zákon zvláště upravuje *vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. InfZŽp všechny tyto atributy naplňuje, nadto je přímo jako jeden z příkladů takového zvláštního zákona uveden v poznámce pod čarou č. 1b InfZ, byť ta sama o sobě není závaznou součástí předpisu.²⁹

InfZ se tedy při aplikaci InfZŽp ani podpůrně neuplatní.³⁰ Věcná působnost InfZ a InfZŽp se nepřekrývá, a proto o nich nelze mluvit jako o předpisu obecném a o předpisu zvláštním. Uvedený závěr podpírá i samostatné ústavní zakotvení práva na informace o životním prostředí v čl. 35 odst. 2 Listiny.³¹ Nelze totiž vnímat jako jednoduší předmět právní úpravy na zákonné úrovni poskytování informací, ale tato činnost je v rámci právního řádu České republiky součástí několika podmnožin právních norem, byť materiálně příbuzných, samostatně a mnohdy komplexně upravených několika právními předpisy. Realizace práva na přístup k informacím o životním prostředí se v zákonné rovině zakládá uceleně na InfZŽp, k němuž se podpůrně uplatní toliko některé právní normy obsažené ve SŘ (srov. § 14 odst. 1 InfZŽp). InfZŽp tak obsahuje skupinu svébytných právních norem a lze o něm mluvit jako o samostatném specifickém informačním zákoně.³² Většinou je přesto stále i v literatuře hovořeno o předpisu obecném a zvláštním, byť komplexním,³³ což je ovšem – jak se ukázalo na základě předloženého dotazníku – pro povinné subjekty (a nepochybně i pro žadatele o environmentální informace z řad veřejnosti) značně matoucí. Absence vztahu obecného a zvláštního právního předpisu však nemá vliv na materiální příbuznost obou skupin právních norem, a tudíž i na využitelnost některých judikatorních a doktrinárních závěrů.

²⁹ Srov. nálezk Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

³⁰ Obdobný závěr potvrzuje i judikatura – srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.

³¹ Toto pojetí není bezproblémové – k jeho možným úskalím srov. např. KOKEŠ, Marián. Komentář k čl. 35 Listiny. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 716 a 717, bod 22.

³² Terminologicky správně rozlišuje kupř. POTĚŠIL, Lukáš, RIGEL, Filip. Rozhodování o poskytování informací. In DÁVID, Radovan, NECKÁŘ, Jan, SEHNÁLEK, David (eds.). *COFOLA 2009: the Conference Proceedings. Informace v právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 888, pozn. pod čarou č. 7.

³³ Srov. JELÍNKOVÁ, Jitka. Komentář k § 1 InfZŽp. (...) *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. (...), s. 5. ROTHANZL, Lukáš. Komentář k § 2 odst. 3 InfZ. In FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 48, bod 6. KORBEL, František. Komentář k § 2 InfZ. In 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, s. 71, bod 1. KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000, s. 35.

S právě uvedeným se úzce pojí dlouhodobě probíhající diskuse ohledně případného sloučení obou hlavních informačních zákonů v České republice, kterému rozlišení obou práv na informace na ústavní úrovni nijak nebrání. Tuto otázku jsem položil v samotném závěru dotazníku i povinným subjektům, vyjádřilo se k ní celkem 82 z nich. Povinné subjekty se v převážné většině případů vyjádřily pro sjednocení InfZ a InfZŽp, celkem 71 z nich (86,59 %). Pro zachování stávajícího stavu bylo 9 povinných subjektů (10,98 %) a dvěma zbývajícím je to jedno. Není tedy ani tak otázkou, zda v budoucnu ke sjednocení obou právních úprav přistoupit, ale spíše jakým způsobem to udělat.

Je nad rámec předkládaného článku podrobně rozebírat, jak by do sebe měly být oba předpisy zakomponovány. Zatím nejdále pokročily legislativní práce v roce 2012, kdy bylo připraveno i paragrafové znění jednotného informačního zákona.³⁴ Tímto návrhem by se šlo do určité míry inspirovat. Zakomponování procesního postupu ke zpřístupňování informací o životním prostředí do InfZ by si nepochybně vyžádalo větší novelizaci InfZ. Základním východiskem by měla být s ohledem na stávající aplikační praxi snaha o co možná největší setření vzájemných rozdílů mezi environmentálními a těmi ostatními informacemi. Současně ovšem je s ohledem na mezinárodní a unijní závazky České republiky téměř jisté, že budou muset být informace o životním prostředí nadále rozlišovány. Má-li být míra rozlišování co nejmenší, nabízí se varianta, kdy by se proces poskytování ostatních informací přiblížil procesu poskytování environmentálních informací, jenž musí reflektovat ve větší míře mezinárodní a unijní právo, a tudíž u něj Česká republika má menší míru diskrece. Již v dotazníku některé povinné subjekty, které se vyslovily pro sloučení obou právních úprav, současně poukázaly na výhodnost některých procesních prvků v InfZŽp, zejména na výhodnost tam uvedených lhůt. Posouzení možností jednotné úpravy si ještě zaslouží větší pozornost.

Závěr

V tomto příspěvku jsem se věnoval aplikační praxi spojené v České republice se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (InfZŽp). Výzkum se zaměřil na to, jak se s touto právní úpravou pracuje povinným subjektům, které jsou klíčové pro efektivní uplatňování tohoto ústavně garantovaného práva.

³⁴ Návrh právního předpisu je dostupný na stránkách vlády. Srov. MV: 14. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů* [online]. vlada.cz, 29. března 2012 [cit. 24. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/database/mv-14--navrh-zakona--kterym-se-meni-zakon-c--106-1999-sb---o-svobodnem-pristupu-k-informacim--ve-zneni-pozdesich-predpisu-94142/>>>.

Článek nejprve krátce představil základní východiska pro tuto oblast práva, tedy co je vnímáno jako environmentální informace, kdo je řazen mezi povinné subjekty a jak by mělo být na tento druh informací nahlíženo. Poté se už věnuje vlastnímu empirickému výzkumu, jenž byl realizován formou dotazníku zasílaného povinným subjektům e-mailem. Je přiblížena koncepce dotazníku i úvahy stran toho, jak byly vybírány povinné subjekty, které byly osloveny. Dotazník čítající 14 otázek byl rozeslán celkem 335 povinným subjektům. Reagovalo na něj celkem 95 povinných subjektů, z nichž 33 uvedlo, že během téměř 22 let účinnosti InfZŽp nikdy nevyřizovalo žádost o informace v režimu tohoto zákona. Poznatky o vlastní aplikační praxi a z toho vyvozené závěry v tomto příspěvku tedy vycházejí převážně z odpovědí 62 povinných subjektů, které na dotazník odpověděly a současně s tímto zákonem pracují či ho přinejmenším využily v minulosti.

Povinným subjektům činí nezdůvodnitelná potíže podřazování žádostí pod režim InfZŽp, téměř třetina reagujících se chybně spoléhá namísto obsahu žádosti výlučně na to, jak je žádost označena žadatelem. Existují i povinné subjekty, které žádosti automaticky posuzují podle InfZ bez ohledu na to, čeho se požadované informace týkají. Určitý stupeň abstraktní úvahy pro toto podřazení je třeba, nicméně šlo by uzavřít, že v případě pochybností by se měl povinný subjekt spíše přiklonit k favorizujícímu přiřazení informace mezi ty o životním prostředí. Pomoci by mohl i veřejně přístupný informační systém, do něhož by se zadávala kritéria, podle jakého zákona byla informace některým povinným subjektem zpřístupněna v případech, které by mohly být považovány jiným povinným subjektem za sporné.

Ačkoli tvoří informace o životním prostředí menší část požadovaných informací, je třeba je rozlišovat. Článek proto v závislosti na odpovědích povinných subjektů shrnul i to, jaké environmentální informace jsou obvykle požadovány a kým. V návaznosti na charakteristiku žadatelů bylo samostatně uváženo podrobeno další využití požadované informace na úkor životního prostředí, resp. v konkurenčním boji mezi podnikajícími subjekty.

Povinné subjekty mají při aplikaci InfZŽp i další obtíže. Pokud jde o odhad oprávněnosti požadavků žadatele, měly by být informace v pochybnostech spíše poskytnuty, jelikož důkazní břemeno ohledně existence důvodu pro jejich neposkytnutí tíží povinné subjekty. Není-li žadatel zcela vyhověno, je namístě vydat už rozhodnutí o částečném odepření požadovaných informací. Další obtíže se týkaly posuzování autorských děl a s nimi spojené ochrany. Nebylo by od věci zpřesnění kritérií pro ukládání úhrad nákladů za poskytování informací o životním prostředí, například podzákonným předpisem. Ze sazebníků pro úhrady nákladů za poskytování informací má být patrné, že se vztahují i na informace podle InfZŽp. Proto nepřijme-li povinný subjekt samostatný sazebník dle InfZŽp, musí v tom stávajícím uvést alespoň odkaz na jeho souběžné využití pro InfZŽp, chce-li

za poskytování informací o životním prostředí úhrady vybírat. Téměř 60 % reagujících povinných subjektů tomuto požadavku stále nevyhoví. Zazněly i nejasnosti ve vztahu ke vzniku fiktivních rozhodnutí podle InfZŽp, která by bylo vhodné *pro futuro* nahradit. Povinným subjektům nebývá vždy jasné, jak přistupovat při zpřístupňování environmentálních informací k dalším dotčeným osobám, jejichž postavení InfZŽp doposud nijak nereflektuje. Je záhodno dotčené osoby o chystaném zpřístupnění informací, které se jich mohou dotknout, včas vyrozumět a dát jim možnost se vyjádřit dříve, než k uveřejnění dojde.

Jak se ukázalo, naprostá většina povinných subjektů nepracuje s textem Aarhuské úmluvy ani směrnice 2003/4/ES, v obou případech více než 90 %. Spoléhají přitom v řadě případů na to, že jak mezinárodní smlouva, tak akt sekundárního práva EU byly řádně promítnuty do tuzemské právní úpravy, ovšem opak je pravdou a k řádné transpozici na řadě míst nedošlo.

Potíže mají povinné subjekty s pochopením vzájemného vztahu InfZ a InfZŽp, nezřídka mezi nimi dovozují subsidiární vztah. Podle některých je v zásadě jedno, k jakému z těchto zákonů se žadatel ve své žádosti uchýlí. InfZ přitom zcela vylučuje svoji podpůrnou aplikaci na případy, kdy se využije InfZŽp. Obě právní úpravy se tak *de lege lata* míjejí, pokud jde o jejich věcnou působnost. Není tak prostor pro subsidiární aplikaci InfZ a nejde mezi nimi ani o vztah předpisu obecného (InfZ) a zvláštního (InfZŽp).

Téměř 87 % reagujících povinných subjektů se vyslovalo pro sloučení obou právních úprav. Je na dalším zkoumání, jakým způsobem tak učinit. Jisté je v tomto ohledu jen to, že rozlišování informací o životním prostředí z českého právního řádu jen tak nezmizí...

Seznam použitých zdrojů

a) *Knihy*

1. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1 256 s.
2. GÖTZE, Roman, ENGEL, Gernot-Rüdiger. *UIG: Umweltinformationsgesetz. Kommentar*. 1. vydání. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2017, 296 s.
3. JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 196 s.
4. Kolektiv autorů. *Česko v číslech*. 1. vydání. Praha: Český statistický úřad, 2020, 144 s.
5. 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.
6. KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, 336 s.
7. KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000, 223 s.
8. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

b) *Články a sborníkové příspěvky*

1. HAK, Jan. Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In VAČOK, Juraj, HAVELKOVÁ, Mária, DŽÁČKOVÁ, Marianna (eds.). *Právoplatnost správných rozhodnutí – právní istota vs. legalita*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018, s. 47-59.
2. HAK, Jan. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*, 2019, roč. 3, č. 2, s. 44-74.
3. LUBOVSKÝ, Zbyněk. Zneužití práva na informace. *Správní právo*, 2019, roč. 52, č. 6, s. 328-341.
4. POTĚŠIL, Lukáš, RIGEL, Filip. Rozhodování o poskytování informací. In DÁVID, Radovan, NECKÁŘ, Jan, SEHNÁLEK, David (eds.). *COFOLA 2009: the Conference Proceedings. Informace v právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 887-893.

c) *Rozhodnutí soudů*

1. Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.

3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010-175.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, č. j. 8 As 5/2012-47.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č. j. 1 As 189/2014-50.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2020, č. j. 5 As 231/2018-77.
7. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007, č. j. 9 Ca 270/2004-39.
8. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. února 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti Spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012.
9. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. července 2013, *Deutsche Umwelthilfe eV proti Spolkové republice Německo*, C-515/11, Sb. rozh. s. 2013.

d) Internetové zdroje

1. MV: 14. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů* [online]. vlada.cz, 29. března 2012 [cit. 24. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/databaze/mv-14--navrh-zakona--kterym-se-meni-zakon-c--106-1999-sb---o-svobodnem-pristupu-k-informacim--ve-zneni-pozdejsich-predpisu-94142/>>.

Klíčová slova:

Právo na informace o životním prostředí – zákon č. 123/1998 Sb. – povinné subjekty – poskytování informací na žádost – dotazník

Poděkování:

Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem *Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby* podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004). Autor je hlavním řešitelem uvedeného projektu.

O autorovi:

Mgr. Jan Hak působí jako doktorand na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

PROVISION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION FROM THE PERSPECTIVE OF BODIES SUBJECT TO A DISCLOSURE OBLIGATION

Abstract:

The introduced article reveals the outcomes of the empirical research concentrating on a daily practice of Czech bodies subject to a disclosure obligation concerning Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment (in the article referred to as “InfZŽp”). The author had put together a questionnaire comprising 14 questions and sent it to 335 such bodies in total. Ninety-five of them responded to it. Sixty-two of these bodies have already used InfZŽp.

Czech entities under the duty to provide environmental information face numerous problematic issues. Firstly, they are often unsure of ranking the application under the right information act because of simultaneous existence of Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information (in the article referred to as “InfZ”). Sometimes it is hard for them to ascertain the legitimacy of the request, to estimate when to decide on a partial withholding of environmental information, or to distinguish public interest exceptions in copyright law. More attendance should be dedicated to rules on creation of schedules of charges. They are confused with fictive negative decisions and with insufficient clarification of relation to third persons, potentially affected by satisfaction of the applicant. This article gives some answers to them.

The questionnaire showed that only a few bodies subject to a disclosure obligation use the Aarhus Convention and/or directive 2003/4/EC in their practice, relying on their proper projection to national law. These bodies do not understand the mutual relation of both acts (InfZ and InfZŽp) in many cases. The majority of them would appreciate a single main information act in the Czech Republic.

Key words: Law on environmental information – Act No. 123/1998 Coll. – bodies subject to a disclosure obligation – provision of information upon request – questionnaire



VYHLAŠOVÁNÍ NÁRODNÍCH KULTURNÍCH PAMÁTEK Z KRITICKÉHO A KOMPARATIVNÍHO POHLEDU

*JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.,
Mgr. Jan Leichmann, Mgr. Martina Weissová*

1. Úvodem

Podle § 4 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „StPamP“), prohlašuje vláda nařízením kulturní památku, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, za národní kulturní památku a stanoví podmínky jejich ochrany. Vyhlášením národní kulturní památky bezesporu dochází k zásahu do práv vlastníka památky, který nemůže s památkou volně nakládat a musí investovat finanční prostředky na péči o ni.

Teprve rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23, osvětlil, jakým způsobem se může vlastník proti vyhlášení národní kulturní památky bránit. Protože se rozsudku ke škodě nedostalo rozsáhlejšího odborného komentáře s výjimkou zmínky v aktuální komentářové literatuře,¹ natož kritického pohledu, využívají autoři tuto příležitost ke stručnému shrnutí nosných bodů odůvodnění a nastínění jejich problematických důsledků z hlediska ochrany práv dotčených osob. Tradiční analýza rozhodnutí se pokouší rozsahem úsporné závěry doplnit o komparativní pohled na proces vyhlásování národních kulturních památek v jiných evropských státech, s cílem poskytnout širší kontext celé problematiky.

2. Závěry rozsudku NSS č. j. 10 As 228/2018-23

V únoru 2017 schválila vláda návrh ministerstva kultury na prohlášení patnácti nemovitých kulturních památek za národní kulturní památku. Jednou z těchto památek byla také unikátně dochovaná vodní elektrárna v Poděbradech, spuštěná do provozu v roce 1919. Součástí vodní elektrárny je jez se třemi poli zdymadel a provozní budova se čtyřmi Francisovými turbínami.² Vlastník elektrárny (1. elektrárenská s.r.o.) se proti prohlášení elektrárny za národní kulturní památku bránil žalobou s tím, že nařízení vlády fakticky splňuje všechny znaky opatření obecné povahy a při jeho vydání nebyla šetřena práva vlastníka. Městský soud v Praze žalobu

¹ Viz Zídek, M., Tupý, M., Klusoň, J. *Zákon o státní památkové péči*. Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2019, s. 24.

² Viz § 1 odst. 1 písm. b) bod 4 nařízení vlády č. 69/2017 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. Nařízení bylo publikováno v částce č. 23/2017 dne 6. 3. 2017, účinnosti nabylo dne 1. 7. 2017 (viz § 3 nařízení č. 69/2017 Sb.). Autorem architektonického řešení s prvky neoklasicismu, geometrické moderny a kubismu byl poděbradský rodák profesor ČVUT ing. arch. Antonín Engel (1879–1958).

odmítl. Dospěl k závěru, že žalobou napadený postup státu není výkonem veřejné správy, z něhož by vznikala vlastníkově veřejná subjektivní práva.³

Ani Nejvyšší správní soud vlastníkově nevyhověl. Nepřistoupil na logiku, že by nařízení vlády, kterým se národní kulturní památka vyhláší, bylo obecně závazným právním předpisem jen formálně, nikoliv materiálně: „*Pokud by totiž měla stěžovatelka pravdu, znamenalo by to, že by v podstatě kdokoli mohl napadat proceduru přijímání jakéhokoliv obecně závazného právního předpisu jako nezákonný zásah podle § 82 násl. s. ř. s., cítil-li by se důsledky takového předpisu dotčen na svých právech. NSS proto uzavírá, že procedura přijímání právního předpisu nemůže představovat nezákonný zásah.*“⁴

Skutečnou spornou otázkou vymezil soud tak, zda samotné zákonné zmocnění prohlašovat národní kulturní památky nařízením vlády není porušením ústavních práv vlastníka nebo kohokoliv, koho se takové prohlášení věci za národní kulturní památku dotýká. Pokud by totiž právní předpis nahrazoval individuální správní akt nebo opatření obecné povahy, mohlo by to dle okolností založit jeho protiústavnost. Podle NSS skutečně nařízení vlády materiálně splňuje mnohé znaky opatření obecné povahy, takže právní úprava není ideální, protože zakládá vládě kompetenci vydávat o vyhlášení národních kulturních památek abstraktně-konkrétní normotvorbu.

Soud nicméně dospěl k závěru, že prohlášením za národní kulturní památku k zásadnímu zásahu do subjektivních práv vlastníka nedošlo, protože takový postup je možný jen tehdy, pokud byla již předtím věc prohlášena za (obyčejnou) kulturní památku, a to rozhodnutím, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Změnou v ochranném režimu dochází v podstatě jen k posunu kompetence správního orgánu, který plní úkoly orgánu státní památkové péče.⁵

3. Problematické závěry soudu ve vztahu k ochraně práv dotčených osob

Ze závěrů rozsudku vyplývá, že vlastník musí již ve fázi prohlašování věci za kulturní památku počítat s tím, že se zároveň rozhoduje o možnosti v budoucnu prohlásit tuto památku za národní kulturní památku. Po vydání rozhodnutí o prohlášení kulturní památky mu již žádná obrana proti zpřísnění ochranného režimu nesvědčí, a podle NSS ani svědčit nemá.

Jen obtížně se však lze ztotožnit se závěrem NSS, že prohlášením věci za národní kulturní památku se postavení vlastníka zásadně nemění. Faktické dopady této změny totiž mohou být mnohem silnější, než – jak je omezeně vyhodnotil NSS – že by se omezovaly na posun kompetence správního orgánu, který soud

³ Viz usnesení MS v Praze ze dne 21. 6. 2018, č. j. 6 A 161/2017-38.

⁴ Bod 9.

⁵ Např. podle § 10 odst. 1 a 2, § 11 odst. 2 a 3, § 12, § 14, § 15 a § 28 StPamP.

označil za hlavní rozdíl, aniž by dále zmínil rozdíly vedlejší. Z pohledu vlastníka kulturní památky však změna v kompetentním orgánu nehraje podstatnou roli a ve srovnání s dalšími změnami představuje okrajový, vedlejší rozdíl. Zásadní změnou je posun v obsahu ochranného režimu, neboť národní kulturní památky koncipuje zákon jako nejcennější předměty kulturního dědictví, čemuž musí odpovídat i praktická míra jejich ochrany. Zjednodušeně řečeno, co projde vlastníkovu při užívání a údržbě kulturní památky, nemusí rozhodně projít u národních kulturních památek, jejichž ochrana plní zvýšený veřejný zájem tehdy, pokud ochranný režim (obyčejné) kulturní památky k dosažení cílů památkové ochrany nepostačuje. Právě z toho důvodu § 4 odst. 1 StPamP umožňuje, aby nařízení vlády stanovilo podmínky ochrany národní kulturní památky, přičemž není nijak vyloučeno, že tyto podmínky výrazně změní původní ochranný režim a s ním i intenzitu zásahu do práv vlastníka památky.⁶

Požadavek, aby národní kulturní památky byly chráněny prioritně, vede k tomu, že ochraně těchto památek bude přiznána vyšší váha při poměrování s právy vlastníků a dalších osob v rámci testu proporcionality.⁷ Obecně platí, že řádně provedený test proporcionality může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům. O takový případ půjde například tehdy, pokud nemovitá kulturní památka nebude s ohledem na současné standardy bydlení, a to včetně zohlednění ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti, provozovatelná.⁸ V případě národních kulturních památek ovšem zájem na jejich běžném užívání (např. ve smyslu bydlení) ustupuje, protože převáží zájem na co největším zachování jejich původního stavu. Jak vymezil NSS v rozsudku ze dne 24. 10. 2019, č. j. 2 As 160/2018-29, „(p)ři poměrování konkurujících si zájmů je tedy na správním orgánu, aby vzal v úvahu „zisky a ztráty“ různých variant dostupných řešení a důkladně zdůvodnil, že citelně nákladnější varianta je v daném případě nezbytná, jelikož zájem na zachování či jen minimálním dotčením původního vzhledu nemovitosti je v konkrétním případě obzvláště důležitý.

⁶ V zásadě by stanovení přísnějších podmínek ochrany mělo být pravidlem. V praxi se však této možnosti často nevyužívá, případně jsou stanovené podmínky naprosto vágní, a tedy i zbytečné. Viz např. § 2 nařízení vlády ze dne 29. 9. 2005 o prohlášení Horského hotelu a televizního vysílače Ještěd u Liberce a některých movitých kulturních památek za národní kulturní památky a o změně některých dalších předpisů.

⁷ Při rozhodování na úseku památkové ochrany je správní orgán povinen „vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace či zóny smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality.“ (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, obdobně rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52).

⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25.

*Toto zhodnocení se nenachází ve sféře jakéhosi volného uvážení správního orgánu, nýbrž musí být založeno na jasných skutkových závěrech nejen ohledně památkových dopadů, ale i nákladů pro vlastníka dotčené nemovitosti a zohlednění celkového kontextu věci.*⁹

V citovaném rozsudku soud doplnil, že v zásadě není důvod trvat na nákladnější údržbě kulturní památky - domu, který je „běžný“ a nachází se v lokalitě, kde je pravidlem, že do původního vzhledu budov bylo zasahováno, a kde probíhá i soudobá nová výstavba. V takovém případě neobstojí bez dostatečně důležitého odborně podloženého důvodu požadavek, že je třeba při údržbě oken volit nákladnější způsob (výměnu za repliky).

Lze se však domnívat, že pokud by byl stejný dům vyhlášen za národní kulturní památku, bylo by souladné s požadavky zákona vyžadovat využívání nejvhodnějšího postupu při jeho údržbě, kterým zpravidla bude zachování původních instalací. Význam podoby okolních domů by se při poměřování zásahu do práv vlastníka výrazně snížil.

Národní kulturní památky jsou navíc nejen pod drobnohledem orgánů památkové péče, ale těší se i velkému zájmu veřejnosti, který je pochopitelný, uvědomíme-li si, že ve srovnání s celkovým počtem kulturních památek, kterých je více než čtyřicet tisíc, představují národní kulturní památky poměrně úzkou kategorii, nejvýznamnější součástí kulturního bohatství národa.¹⁰ V současnosti je v ústředním seznamu kulturních památek zapsáno celkem 349 rejstříkových čísel (jednotlivých staveb, areálů či movitých předmětů nebo jejich souborů) národních kulturních památek. Nejpočetnější skupinu tvoří nemovitosti, kterých je 320. S vyšší kulturní hodnotou památky je spojen i větší zájem na jejím zpřístupnění, v souladu s kulturní a výchovnou funkcí památkové ochrany. Se zvýšeným zájmem veřejnosti je spojená rostoucí návštěvnost a tedy i vyšší požadavky na využívání památky i souvisejících pozemků, což by měla reflektovat i praxe orgánů památkové péče.

Pokud se zaměříme na rozsah omezení ve smyslu neprovádět bez závazného stanoviska obnovu památky (§ 14 odst. 1 StPamP), pak je zřejmé, že se toto omezení vztahuje vedle kulturní památky samotné i na její *prostředí* („*údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí*“), přičemž tento pojem není definován zákonem ani prováděcím předpisem, takže je ho nutné dovodit výkladem, stejně jako u většiny ostatních pojmů užitých

⁹ Bod 19.

¹⁰ Viz např. k vydávání zlatých mincí s motivem vybraných národních kulturních památek podle § 22 písm. a) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, vyhlášky České národní banky č. 451/2006 Sb., č. 204/2007 Sb., č. 271/2010 Sb.

v definici obnovy památky. Přitom „je třeba vycházet z předpokladu, že mají stavebnětechnický význam, a při jejich výkladu využít předpisů z oblasti stavebního práva. Jakkoliv široce tedy vyznívá text důvodové zprávy k § 14 zákona o památkové péči, nemůže být pojem „obnova“ naplněn veškerou činností týkající se kulturní památky, ale jen takovou, která má určitý stavebnětechnický či konstrukční charakter. Institut závazného stanoviska nemůže být vykládán tak, aby byla nutností si jej vyžádat paralyzována každodenní běžná péče a správa kulturní památky (např. úklid, zametení cesty, shrabání listí apod.), tedy činnosti, které stavebnětechnický či konstrukční charakter nemají.“¹¹ Základním vodítkem je proto úprava v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a v souvisejících předpisech, což platí zejména pro pojem údržba stavby, za kterou je nutné považovat „práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.“¹²

Z judikatury vyplývá, že za prostředí lze u nemovitých kulturních památek považovat pozemky bezprostředně přiléhající, a údržbou mohou být i provedené konstrukční a stavební úpravy terénu v blízkosti kulturní památky, i pokud se jedná o úpravy menšího rozsahu.¹³ Údržba je tedy definována funkcí, kterou mají udržovací práce ve vztahu k udržovanému objektu plnit – a může mít rozdílný obsah v závislosti na důvodech ochrany konkrétní kulturní památky. To znamená, že se požadavky na údržbu kulturní památky zvyšují spolu se zvýšením stupně její ochrany prohlášením za národní kulturní památku.¹⁴

4. Proč nestačí myslet do budoucna

Z uvedeného vyplývá, že dopady vyhlášení národní kulturní památky do právnické sféry jejího vlastníka nebo dalších osob mohou být širší i závažnější, než jsou jen změny v kompetencích správních orgánů.

Nabízí se řešení, které zdůrazňuje potřebu široké ochrany práv dotčených osob již ve fázi rozhodování o prohlášení kulturní památky. NSS v tomto ohledu odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, podle kterých mají mít vlastníci věcí, které jsou prohlašovány za kulturní památku, zaručena procesní práva uvnitř správního řízení a řádný přístup k soudnímu přezkumu.

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 As 94/2018-26.

¹² § 3 odst. 4 stavebního zákona.

¹³ Rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 As 94/2018-26.

¹⁴ Odlišná je pochopitelně situace v případě movitých památek, protože platí, že uvedené pojmy „mají jiný obsah ve vztahu k nemovitým a k movitým kulturním památkám. Ve vztahu k nemovitým je třeba respektovat jejich význam stavebnětechnický (za předpokladu, že vůbec jde o pojem, který může být ve vztahu k nemovitosti naplněn), pokud není pro potřeby památkové péče stanoveno jinak.“ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 2 As 11/2009-64.

Existují však přinejmenším tři základní argumenty, proč řízení o prohlášení kulturní památky neposkytuje dostatečnou ochranu dotčeným osobám ve vztahu k možnému vyhlášení za národní kulturní památku.

Prvním argumentem je prostá časová posloupnost. Aby nebyli adresáti individuální regulace obsažené v právním předpisu zbaveni možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, připouští se přezkum této normativní úpravy při posuzování zákonnosti na jejím základě vydaných individuálních aktů.¹⁵ Prohlašování kulturních památek však probíhá v opačném sledu, takže právní předpis je až druhým v pořadí. Neplatí ani posloupnost od obecného ke konkrétnímu: Jedná se o dva výstupy veřejné moci, které mohou být podloženy odlišnými důvody (viz níže).

Druhým argumentem je, že za národní kulturní památku mohou být (a v praxi také jsou) vyhlášovány nemovitosti, které byly za kulturní památku prohlášeny před 17. 6. 2005, a tedy rozhodnutím bez odůvodnění, které nerespektovalo zásady správního řízení a požadavky na odůvodnění rozhodnutí. Ústavní soud teprve citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/04 zrušil tehdejší § 44 StPamP v části, která vylučovala použití správního řádu na řízení o prohlášení věci za kulturní památku, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Nijak ovšem nezpochybnil institut prohlášení věci za kulturní památku jako takový. Z odůvodnění nálezu i ze skutečnosti, že Ústavní soud stanovil účinnost nálezu od jeho vyhlášení, lze dovodit, že neměl v úmyslu zbavit památkové ochrany všechny movité či nemovité věci, které byly do té doby prohlášeny za kulturní památky.¹⁶ Případně se vyhlášené národní kulturní památky staly památkami v relativně vzdálené minulosti, často na konci padesátých let dvacátého století v návaznosti na přijetí zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. S odstupem (předstihem) desítek let není dost dobře možné predikovat budoucí potřeby ochrany konkrétní památky, natož uspokojivě vyvažovat zásah do práv určitých osob.

Třetím argumentem je, že důvody pro posílení ochranného režimu mohou být i zcela nové, dříve neočekávané. Ačkoliv NSS implicitně předpokládá, že k prohlášení kulturní památky za národní kulturní památku dojde ze stejných důvodů, které vedly již k prohlášení věci za kulturní památku, nejedná se o podmínku postupu dle § 4 odst. 1 StPamP. Může se stát, že se s existující kulturní

¹⁵ Viz náleze ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

¹⁶ Naopak ÚS zdůraznil odlišné posouzení hmotného a procesního práva z pohledu ústavního pořádku a otázku nedostatku procesních záruk výslovně odlišil od nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, ve kterém potvrdil, že hmotněprávní ustanovení zakládající ochranu kulturních památek jsou v souladu s ústavním pořádkem a nezasahují nepřiměřeným způsobem do vlastnického práva zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

památkou spojí významná historická událost typu podpisu zásadní mezinárodní smlouvy, narození či úmrtí významného státního představitele. V jednom z více než čtyřiceti pivovarů chráněných jako kulturní památka se například narodil další Bedřich Smetana.¹⁷ Již dnes jsou jako národní kulturní památky vyhlášována místa odpočinku historických osobností (např. náhrobky Jana Palacha a Jana Zajíce nebo hrobka T. G. Masaryka), byť se patrně nejedná o místa, která by i bez tohoto osobního rozměru zasluhovala (základní) památkovou ochranu. S tím, že se v budoucnu nečekaně objeví nový důvod pro zvýšení ochrany kulturní památky, kterému musí odpovídat i podmínky její ochrany, rozhodnutí o prohlášení kulturní památky přirozeně nemůže počítat, a tedy ani k němu poměřovat zásah do práv vlastníka nemovitosti.

Hlavní varianty řešení naznačeného problému jsou v zásadě také tři. První z nich je posuzovat důvodnost a proporcionalitu vyhlášení národní kulturní památky na půdorysu přezkumu navazujících individuálních správních aktů, kterými nebude povolena údržba nemovitosti nebo kterými bude sankcionován nezákonný zásah do nemovitosti, případně její užívání v rozporu s ochranným režimem. Tato varianta není ideální z důvodu, že zásah do práv vlastníka v důsledku zprísňení ochranného režimu kulturní památky může být i faktický, nezávislý na vydávání správních aktů. Vlastník je tak nucen, aby za účelem ochrany svých práv vyvíjel aktivitu jinak nepotřebnou, případně dokonce nezákonnou, která povede k abstraktnímu přezkumu nařízení vlády.¹⁸

Druhou variantou je připuštění přímého přezkumu nařízení vlády správními soudy, protože, jak připustil i NSS v citovaném rozsudku č. j. 10 As 228/2018-23, toto nařízení materiálně splňuje mnohé znaky opatření obecné povahy. Takový přezkum není systematicky vhodný a nese s sebou značnou nejistotu z hlediska procesního postupu i zaručení účinného přístupu k soudní ochraně. Musí však být upřednostněn před odepřením soudní ochrany. Prohlášení za kulturní památku není zákonem pojata jako jednostranné omezení vlastnického práva bez

¹⁷ Bedřich Smetana se narodil 2. 3. 1824 v přízemí pivovaru v Litomyšli, který je součástí areálu 1000147510 – zámek Litomyšl, vyhlášeného národní kulturní památkou rejst. č. ÚSKP 128 – Zámek v Litomyšli, a současně jako světové dědictví UNESCO rejst. č. ÚSKP 9 – Zámek Litomyšl.

¹⁸ Proti prohlášení kulturní památky za národní kulturní památku není ani možné se bránit v řízení o zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku podle § 8 StPamP. Zrušit prohlášení národní kulturní památky musí opět vláda nařízením, navíc řízením podle § 8 StPamP nelze ani přezkoumat zákonnost původního rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku, ani důvody, na nichž stojí, protože prostřednictvím tohoto postupu lze zrušit památkovou ochranu pouze do budoucna, pokud nastaly mimořádně závažné okolnosti, které odůvodňují změnu původně přiznaného statusu. Viz rozsudky NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008-72, a ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 133/2014-51.

náhrady¹⁹ a majitel kulturní památky se může odvolat na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zjistí-li neochotu státu přispět na konkrétní náklady plynoucí z údržby kulturní památky.²⁰ Ani kompenzace omezení vlastnického práva však nemohou nahradit možnost účinné ochrany proti omezení práv, ke kterému v důsledku prohlášení národní kulturní památky dochází.

Třetí variantou je změna zákona. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 Ústavní soud upozornil na zastaralou koncepci StPamP, přijatého na konci reálného socialismu. Této koncepci odpovídá i nevhodná *nařizovací* povaha prohlašování národních kulturních památek, která opomíjí, že řada kulturních památek se nachází v soukromém vlastnictví a zpřísnění památkové ochrany se může projevit zásadním způsobem v osobní sféře jejich vlastníků. Dobrým příkladem je právě vodní elektrárna v Poděbradech. *De lege ferenda* se nabízí úprava podobná postupu při projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněných území podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, která počítá s rozhodováním orgánu ochrany přírody o došlých námitkách, případně podobná postupu při vymezování ptačích oblastí, kdy podle § 45e stejného zákona rozhoduje soud o případných sporech mezi orgánem ochrany přírody a různými subjekty včetně vlastníků nebo nájemců dotčených pozemků.

5. Komparativní pohled na vyhlásování národních kulturních památek

Následující stručný přehled právní úpravy ochrany kulturních památek ve vybraných Evropských státech se zaměřuje na rozlišení stupně ochrany kulturní památky (obecná a zvláštní památková ochrana), způsob prohlašování památek za kulturní památky a možnosti obrany vlastníka nemovitosti proti prohlášení památky za kulturně chráněnou.

5.1 Slovensko

Rozhodná slovenská úprava ochrany kulturních památek se nachází v zákoně č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu. Zákon rozlišuje podobně jako StPamP kulturní památky (obyčejné) a národní kulturní památky, ovšem v základní rovině pracuje pouze s kategorií kulturních památek. Národní kulturní památky se objevují pouze při vymezení součástí památkového fondu (§ 2 odst. 1) a při vymezení nároků na vypracování podkladů pro řízení o vyhlášení kulturní památky.²¹ Kulturní památku vyhláší památkový úřad (§ 15 odst. 1), přičemž vlastník věci je účastníkem řízení a může se proti rozhodnutí bránit postupem

¹⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2004, č. j. 5 A 48/2002-40.

²⁰ Viz náleze ÚS ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.

²¹ Podle přechodného ustanovení § 45 odst. 1 se kulturní památky a národní kulturní památky zapisané v Ústředním seznamu kulturních památek Slovenské republiky podle předcházející právní úpravy považují za národní kulturní památky podle tohoto zákona.

podle správního řádu.²² Pokud se jedná o nemovitou věc, je účastníkem řízení rovněž obec (§ 15 odst. 3). Památkovou rezervaci vyhláší vláda nařízením (§ 16 odst. 2), památkovou zónu vyhláší ministerstvo rozhodnutím (§ 17 odst. 2). Ochranné pásmo vyhláší rozhodnutím památkový úřad (§ 18 odst. 2). K podání návrhu na přezkoumání nařízení vlády k Ústavnímu soudu svědčí osobám vymezeným v čl. § 74 zákona č. 314/2018 Z. z., o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, přičemž toto vymezení je blízké české úpravě a nezahrnuje dotčené soukromé osoby. Patrně jediným případem, kdy někdo brojil proti vymezení památkové rezervace nařízením vlády, je případ obyvatel Štiavnických Baní.²³ Spor stále přetrvává a z ničeho nevyplývá, že by se dostal až před soud; zřizovací nařízení (č. 201/1995) zůstává v platnosti.

5.2 Polsko

Základní pramen polské úpravy ochrany kulturních památek představuje zákon o ochraně památek z roku 2003: *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.²⁴ Vedle obecné památkové ochrany existuje i zvláštní režim ochrany některých památek, neboť polská úprava rozeznává hned několik způsobů vymezení ochrany památek: 1) zápisem do památkového fondu; 2) zápisem do Seznamu pamětních pokladů; 3) uznání jako historické památky; 4) vytvoření kulturního parku; 5) stanovení ochrany v územním plánu nebo v rozhodnutí o určení veřejně prospěšného záměru, rozhodnutí o podmínkách stavby, rozhodnutí o povolení k provedení investice do silnic, rozhodnutí o určení umístění železniční tratě nebo rozhodnutí o povolení pro investice do veřejně využívaného letiště. Zápis na seznam podle 1) provádí památkový úřad rozhodnutím. Na Seznam pamětních pokladů se zapisují movité památky spadající do kategorií vymezených v čl. 14a zákona. V tomto případě vede seznam ministr kultury. Kritéria pro zápis jsou specifikovaná poměrně přesně a historickou hodnotu vyjadřují stářím a v případě uměleckých movitých děl i cenou památky. Dekretem prezidenta na návrh ministra se vyhláší „*pomniki historie*“ a kulturní parky zvláštní hodnoty. Dekretem dochází i ke zrušení ochrany. Zákon samotný neřeší, zda je vlastníkům umožněna obrana proti prohlášení věci za národní kulturní památku. Proti rozhodnutí správního orgánu je obrana možná, v případě dekretu prezidenta je situace složitější. V praxi se však spory ohledně památek chráněných v tomto

²² „Vyhlásenie veci za NKP nie je podmienené súhlasom vlastníka, vlastník však má všetky právne možnosti, ktoré mu poskytuje správny poriadok.“ Viz <https://www.pamiatky.sk/sk/page/prirucka-vlastnika>

²³ Viz Teliščáková, D. Rezervácia nás obmedzuje, sťažujú sa v Štiavnických Baniach. *Pravda.sk* (online). Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/336094-rezervacia-nas-obmedzuje-stazuju-sa-v-stiavnickych-baniach/>

²⁴ Viz <https://www.infor.pl/akt-prawny/528732,ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami.html>

režimu neobjevují, což je dáno jejich nízkým počtem i povahou (vlastníkem je stát nebo církev).²⁵

5.3 Maďarsko

Základní úpravu maďarské ochrany památek obsahuje zákon č. LXIV z roku 2001 o ochraně kulturního dědictví.²⁶ Právní úprava rozlišuje historická památná místa vyhlášená nařízením vlády a národní památná místa a prioritní památná místa národního významu, která jsou uznaná aktem Parlamentu. Za památné místo se podle definice v čl. 7 odst. 43 považuje místo rozhodujícího významu v historii národa, národním památným místem je podle čl. 7 odst. 21 „místo rozhodujícího významu v dějinách národa, s výjimečnou důležitostí pro vědomí národa, dotvářející identitu a posilující soudržnost maďarského národa i soudržnost Maďarů a národností žijících v Maďarsku“, za prioritní místo národního významu se považuje podle čl. 7 odst. 8 „národní pamětní místo představující mimořádný význam v dějinách národa a maďarského státu“. Ze zákona není zřejmé, jakým způsobem se může vlastník památky bránit proti jejímu vyhlášení vyššího ochranného režimu památky aktem parlamentu nebo nařízením vlády. Žádný případ související judikatury nám není znám.

5.4 Rakousko

Ochrana kulturních památek a kulturního dědictví spadá v Rakousku do pravomoci Spolku. Problematiku památkové ochrany upravuje notně novelizovaný zákon o památkové ochraně z roku 1923 (*Denkmalschutzgesetz*, DSG).²⁷ Vychází z konceptu dvojího režimu vzniku památkové ochrany podle typu vlastníka. V § 2 odst. 1 je vyčleněna speciální skupina památek, kdy v případě, že je úplným nebo většinovým vlastníkem Spolek, spolková země nebo jiná osoba veřejného práva, ústavy, fondy jako i zákonem uznané církve nebo náboženské společnosti, platí, že zde existuje veřejný zájem na jejich zachování (tedy jsou památkově chráněny), pokud Spolkový památkový úřad na žádost některé ze stran nebo z úřední moci nevydá rozhodnutí, v kterém konkrétně určí, zda existuje nebo neexistuje doložený veřejný zájem na památkové ochraně. DSG hovoří o předběžné ochraně na základě zákonné domněnky. U nemovitých památek byla tato zákonná domněnka zrušena s účinností od 31. 12. 2009, u movitých památek zůstala zachována. Na základě novelizace DSG nyní rozhoduje o památkové ochraně nemovitých věcí ve veřejném vlastnictví Spolkový památkový úřad formou nařízení (*Verordnung*),

²⁵ Památek vyhlášených dekretem prezidenta je celkem 105 a jedná se většinou o sakrální stavby, hrady, tvrze apod. Viz např. https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Pomniki_historii/.

²⁶ Viz http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57089.287579

²⁷ Viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009184>

a to z úřední moci.²⁸ Jedná se o předběžnou ochranu na základě nařízení. Vlastníci nemovitých památek, pro které bylo nařízení vydáno, mají možnost požadovat pro každý objekt zahájení řízení o opětovném přezkumu existence veřejného zájmu na zachování památky.

Spolkový památkový úřad má povinnost před vydáním nařízení informovat o jeho zamýšleném obsahu a shrnout význam předmětné památky v krátkém vyjádření, které poskytne jednotlivým vlastníkům, zemskému hejtmanovi a starostům obcí, na území kterých se památka nachází. Zároveň jim musí poskytnout příležitost se k věci ve lhůtě 6 měsíců vyjádřit (*Begutachtungsverfahren*). Součástí oznámení musí být poučení o možnosti podání žádosti o posouzení existence veřejného zájmu, obdobně jak je tomu i u ostatních vlastníků podle § 26 DSG (viz níže). Pro podání žádosti o přezkum zákon neukládá žádnou lhůtu. Druhou skupinu památek tvoří ty, které nejsou chráněny čistě na základě zákonné domněnky nebo na základě nařízení. U nich o existenci veřejného zájmu na jejich zachování rozhoduje Spolkový památkový úřad usnesením (*Bescheid*, § 3 DSG). Tento způsob prohlášení za kulturní památku není podmíněn souhlasem vlastníka památky, který však vystupuje jako účastník řízení vedeného podle § 26 DSG. Proti vydanému usnesení je možné podat stížnost a následně iniciovat soudní přezkum rozhodnutí o stížnosti.²⁹

5.5 Německo

Úpravu ochrany kulturních památek v Německu svěřuje Ústava (*Grundgesetz*) do pravomoci jednotlivých spolkových států. Podmínky ochrany kulturních památek jsou tedy stanoveny v šestnácti různých zemských zákonech. Na úrovni federace existuje pouze zákon o ochraně kulturních památek (*Kulturgutschutzgesetz*),³⁰ který upravuje zejména ochranu před nelegálním vývozem kulturního dědictví.³¹ V právní úpravě ochrany kulturního dědictví spolkových zemí (*Länder*) lze pozorovat dva hlavní směry způsobu ochrany památek. Prvním z nich je „*ipso iure*“ systém, podle kterého je památka při splnění stanovených požadavků chráněna již přímo ze zákona a zápis do seznamu chráněných památek má již pouze deklaratorní povahu. Tato úprava se týká především nemovitostí. Druhým přístupem

²⁸ Viz seznam nařízení: <https://bda.gv.at/denkmalverzeichnis/#oesterreich-gesamt>

²⁹ S možností nápravy správním orgánem (*Beschwerdevorentscheidung*) ve smyslu § 14 a § 15 rakouského zákona o soudním řízení správním (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*).

³⁰ Viz <http://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/>

³¹ Podle tohoto zákona je veden seznam národně významných kulturních památek (*Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes*). Do zmíněného seznamu se zapisují zvlášť významné kulturní památky, které je nutno chránit před vývozem, zapůjčením nebo zničením. V průběhu řízení o zápisu památky do seznamu národně významných kulturních památek, může majitel památky podávat námítky. Řízení se končí rozhodnutím (*Entscheidung*).

je systém registrace, podle kterého se památka stává chráněnou až po konstitutivním zápisu do oficiálního seznamu vedeného příslušným památkovým úřadem. Jednotlivé zemské zákony (*Denkmalschutzgesetze*) se liší i v rozsahu ochrany (co a jak je chráněno) a ve způsobu konzultace s vlastníkem či uživatelem památky.

5.5.1 Právní úprava ve vybraných spolkových zemích

a) Bádensko-Württembersko

Právní úprava v Bádensko-Württembersku rozlišuje více způsobů ochrany. Všechny památky jsou chráněny již tím, že mají znaky kulturní památky, a zápis do seznamu kulturních památek (*Denkmalist*) má pouze deklaratorní účinek. Naopak kulturní památky zvláštního významu (*Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung*) dle § 12 zákona na ochranu památek (DSchG)³² jsou chráněny pouze tehdy, pokud jsou zapsány v památkové knize (*Denkmalbuch*). Zápis do památkové knihy má konstitutivní charakter a provádí ho vyšší správní úřad pro věci památkové (*höhere Denkmalschutzbehörde*). Podle prováděcího předpisu k DSchG (*Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums für die Erfassung von Kulturdenkmälern in einer Liste*) má správní úřad povinnost informovat majitele nemovitosti o zápisu jeho majetku na seznam kulturních památek. O zápisu vydává úřad rozhodnutí. O způsobu obrany proti tomuto rozhodnutí se DSchG ani jeho prováděcí předpis nezmiňují. Možný je postup podle správního řádu (VWVfG).

b) Hessensko

Podle § 11 hessenského zákona o ochraně kulturních památek³³ (HDSchG), jsou nemovité památky chráněny ze zákona a zápisu do seznamu památek (*Denkmalverzeichnis*) má deklaratorní účinek. Zápis movitostí do seznamu má naopak konstitutivní charakter a chráněny jsou pouze památky zapsané v příslušném seznamu. Zápis movitosti probíhá na návrh, a úřad má povinnost vyzvat majitele věci k vyjádření.

c) Brémy

V Brémách byl právní úpravou (*Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler - Bremisches Denkmalschutzgesetz, BDSchG*)³⁴ zaveden registrační systém. Dle § 7 BDSchG se památky stávají chráněnými zápisem na seznam kulturních památek (*Denkmalist*), který se provádí *ex officio*. Usnesení (*Bescheid*) se oznamuje vlastníkově nebo jiné povinné osobě. Senát (*Senat der Freien Hansestadt Bremen*) může kulturní památku prohlásit nařízením (*Rechtsverordnung*). Návrh

³² Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2118_Baden-W%C3%BCrttemberg_Stand%2006.07.2017.pdf

³³ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2124_Hessen_Stand%2028.11.2016.pdf

³⁴ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2122_Bremen_Stand%2022.06.2004.pdf

nařízení musí být předem zveřejněn a zákon v §7 odst. 2 stanovuje měsíční lhůtu pro uplatnění námitek.

d) Hamburk

Podle hamburského zákona o ochraně památek³⁵ se ochrana kulturních památek ustanovuje příslušným úřadem pomocí správního aktu (*Unterschutzstellung*). Zápis nemovitých památek na seznam kulturních památek je ovšem pouze deklaratorní akt. U movitých věcí má zápis konstitutivní povahu. Dle zákona platného do roku 2013 ovšem v Hamburku fungovala ochrana památek na registračním principu.

e) Meklenbursko-Přední Pomořansko

Rovněž zde jsou nemovité památky chráněné i bez deklaratorního zápisu v seznamu kulturních památek. Ovšem před zapsáním konkrétní památky na seznam musí úřad zajistit vyjádření vlastníka zapisované nemovitosti. Dále je také povinen vlastníka o zápisu památky do příslušného seznamu informovat. V případě movitých věcí je nutno památku zapsat do seznamu, aby se na ni vztahoval zákoný ochranný režim.³⁶

f) Dolní Sasko

Prohlašování nemovitosti za kulturní památku je dle dolnosaského zákona o ochraně památek (NDSchG) velmi obdobné jako v případě Meklenburska-Předního Pomořanska.

g) Severní Porýní-Vestfálsko³⁷

Ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko se uplatňuje registrační princip a o zápisu kulturní památky do příslušného seznamu vydává úřad usnesení (*Bescheid*). Registrace památky musí být majiteli oznámena.

h) Sasko

V Sasku jsou památky chráněny přímo ze zákona, ovšem saský zákon na ochranu památek [Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen (Sächsisches Denkmalschutzgesetz -SächsDSchG³⁸)] obsahuje v § 10 odst. 3 možnost majitele požádat o přezkum deklaratorního rozhodnutí o zápisu památky do seznamu kulturního dědictví.

³⁵ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2123_Hamburg_Stand%2005.04.2013.pdf

³⁶ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2125_Mecklenburg-Vorpommern_Stand%2012.07.2010.pdf

³⁷ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2126_Niedersachsen_Stand%2026.05.2011.pdf

³⁸ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2130_Sachsen_Stand%2015.12.2016.pdf

V Sársku³⁹, Holštýnsku⁴⁰ a Durynsku⁴¹ jsou nemovité památky chráněny přímo ze zákona a jejich ochrana nezávisí na deklaratorním zápisu do seznamu chráněných kulturních památek. Většina zemských zákonů také obsahuje specifickou úpravu ochrany církevních památek, především kostelů a klášterů. Ve většině těchto případů je nutno k rozhodování o památce či jejím okolí přizvat zástupce dané církve, aby měli možnost se podílet na rozhodování. Dále se také úprava v jednotlivých zemích liší v definici movité a nemovité kulturní památky. V některých zemích se příslušenství nemovitosti zapisuje automaticky s nemovitostí (a to i v případě, že je památka chráněna již ze zákona), v ostatních zemích je nutno ho registrovat samostatně.

5.6 Francie

Ve Francii je památková ochrana upravena zákonem o (kulturním) dědictví (*Code du patrimoine*). Ten stanoví v čl. L-621-1 an., že jsou chráněny památky, které byly jako takové klasifikovány (*classé*), a památky, které byly jako takové registrovány (*inscrit*). Klasifikovanými památkami jsou automaticky ty nemovitosti, které byly zapsány v úředním věstníku (*Journal officiel*) z roku 1914, a dále ty, které byly za památky prohlášeny podle zákona z roku 1887. Další památky lze klasifikovat na základě níže popsaného postupu. Registrovanými památkami pak jsou ty, které sice mají historickou nebo uměleckou hodnotu, ale nesplňují podmínky pro klasifikaci. Ze všech památek patří asi 2/3 mezi registrované. Nemovitosti ve vlastnictví státu mohou být za památky prohlášeny nařízením ministra kultury (*arrêté du ministre chargé de la culture*) po vyjádření Národní komise (kulturního) dědictví a architektury (*Commission nationale du patrimoine et de l'architecture*). Má-li nemovitost jiného vlastníka, může být prohlášena za památku nařízením ministra kultury, pokud s tím vlastník souhlasí. Nesouhlasí-li vlastník s klasifikací, může být nemovitost prohlášena za klasifikovanou památku dekretem (*décret*). Dekrety ve Francii vydává prezident nebo premiér. Dle našeho názoru však nelze tvrdit, že je základním znakem dekretu obecnost, neboť může mít povahu jak obecnou, tak i individuální (např. změna příjmení). O registraci (*inscription*) rozhoduje prefekt regionu nařízením (*arrêté*). Obdobně jako dekret může i toto nařízení prefekta mít povahu obecnou i individuální.

Vlastník dále může svou žádostí zahájit proces deklasifikace (*déclassement*), který vede k odstranění památkové ochrany z nemovitosti, pokud již nesplňuje podmínky pro klasifikaci (*classement*). Stejně tak vlastník může svým návrhem zahájit proces vyřazení z registru (*radiation de l'inscription*). Dekrety a nařízení

³⁹ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2129_Saarland_Stand%2013.10.2015.pdf

⁴⁰ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2132_Schleswig-Holstein_Stand%2030.12.2014.pdf

⁴¹ Viz http://www.dnk.de/_uploads/media/2133_Th%C3%BCringen_Stand%2016.12.2008.pdf

může v zásadě napadnout každý, kdo prokáže právní zájem, při jehož posuzování jsou francouzské soudy značně liberální. Případy, kdy se z popudu vlastníka ruší dekret prohlašující nemovitost za památku, jsou však vzácné. První instancí v případě napadeného dekretu je Státní rada (*Conseil d'état*). Nařízení prefekta regionu (*arrêté*) je také možné napadnout před správními soudy. Výsledkem procesu může být jak zrušení celého aktu, tak i zrušení pouze jeho části.

5.7 Španělsko

Ve Španělsku se památková ochrana nedělí na zvláštní a obecnou. Věci jsou prohlašovány za památky královským dekretem (*real decreto*). Před vydáním tohoto dekretu probíhá správní řízení, u kterého není zákonem stanoveno, kdo je účastníkem řízení, nicméně vlastníků je v praxi mezi účastníky zahrnut vždy.⁴² Toto řízení je zakončeno samostatným rozhodnutím, o kterém zákon nestanoví nic zvláštního, tedy je možné jej napadnout běžnými prostředky (tedy opravnými prostředky správního řízení a žalobou ve správním soudnictví). Královské dekrety jsou podzákonné předpisy, mají obecnou povahu a jsou vydávány radou ministrů (*Consejo de Ministros*). Výše uvedené plyne z čl. 9 zákona o ochraně kulturního dědictví.⁴³ Fyzické osoby obecně mohou napadnout královský dekret, v případě že prokáží oprávněný zájem.⁴⁴ Nestává se však, že by někdo brojil proti královskému dekretu prohlašujícímu věc za památku. Podle čl. 12 odst. 1 písm. a) zákona upravujícího řízení před správními soudy⁴⁵ je k projednání sporu o královský dekret příslušný nejvyšší soud (*Tribunal Supremo*).

5.8 Nizozemsko⁴⁶

V Nizozemsku existuje několik možností ochrany památek. Nejvyšší formou ochrany je prohlášení kulturní památky za národní památku. Činí tak ministr rozhodnutím *ex officio*. V případě, že se jedná o církevní památku, konzultuje prohlášení s církevními hodnostáři. V případě, že proti prohlášení nebylo podáno odvolání nebo bylo odmítnuto, zapíše ministr památku do seznamu Národních památek. Další možností je udělení statusu chráněné památky. Stejně jako v předchozím případě uděluje ochranu ministr z úřední povinnosti. Souhlas majitele je nutný v případě, že se osoba majitele shoduje s tvůrcem chráněného objektu,

⁴² Uplatní se obecná úprava čl. 4 zákona o správním řízení (*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*), podle kterého je účastníkem řízení osoba, která tvrdí, že je rozhodováno o jejích právech nebo oprávněných zájmech, dále osoba, jejíž práva mohou být rozhodnutím ovlivněna, a konečně osoba, do jejíhož oprávněného zájmu může být rozhodnutím zasaženo

⁴³ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu č. 1251/2018.

⁴⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

⁴⁶ Viz https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/publications/heritage_act_2016_1.pdf

nebo se jedná o jeho dědice, a také v případě že majitel objekt hodný ochrany do Nizozemska dovezl nebo jej získal do vlastnictví v 5 letech po jeho dovezení. Památky jsou chráněny i na úrovni obcí a provincií. Zákon upravující ochranu památek zmocňuje obce a provincie k vytvoření vlastních předpisů na ochranu památek významných pouze pro danou obec či provincii.

5.9 Belgie

V Belgii se ochrana kulturních památek dělí dle regionů.

a) Brusel

Ochrana památek (zde *patrimoine immobilier* – nemovitě dědictví) je upravena v zákoně ze dne 9. dubna 2004, o územním plánování⁴⁷ (*Code bruxellois de l'aménagement du territoire*, CoBAT). Stupně ochrany jsou rozlišeny na majetek zapsaný na seznamu ochrany (*inscrit sur la liste de sauvegarde*) a majetek zařazený (klasifikovaný) jako památka (*classé*). Zápis do seznamu chráněných nebo zařazení jsou prováděny vládou prostřednictvím řízení zahájeného *ex officio* nebo na návrh. Vláda rozhoduje prostřednictvím nařízení/rozhodnutí (*arrêté*), které se vyvěšuje ve sbírce (*Moniteur belge*) a nabývá účinností vyvěšením. Majitel nemovitosti může vystupovat se svými připomínkami na začátku řízení (k návrhu na zápis do seznamu i v řízení o zařazení ve lhůtě 45 dní od oznámení záměru vládou). Vláda do dvou let od zveřejnění zahájení řízení o zápisu i zařazení ve sbírce vydá vyhlášku/rozhodnutí o zápisu dané nemovitosti. V případě zmeškání lhůty je řízení zrušeno (čl. 210 odst. 6, čl. 227). V případě, že věc pozbude vlastností, na nichž spočívá zájem hodný ochrany, vláda může po předchozím souhlasném vyjádření královské komise vyškrtnout majetek ze seznamu ochrany případně vyřadit jako památku (čl. 220 a čl. 239).

b) Vlámsko (Flandry)

Vlámská ochrana památek je upravena v několika předpisech; v případě nemovitostí se jedná o *Décret relatif au patrimoine immobilier* z roku 2013⁴⁸ a prováděcí předpis.⁴⁹ Vláda může rozhodnout o dočasné ochraně, které oznámí ve sbírce (*Moniteur belge*) a dále vyrozumí mimo jiné i vlastníka. O konečné ochraně (*définitive*) rozhoduje také vláda. Rozhodnutí oznámí ve sbírce a ve lhůtě 30 dnů od oznámení i vlastníkovi nemovitosti. Vláda může změnit nebo zrušit ochranu za splnění určitých podmínek (ztráta památkové hodnoty, veřejný zájem apod.).

⁴⁷ Code bruxellois de l'aménagement du territoire, viz <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnances/2004/04/09/2004A31182/justel>

⁴⁸ Viz http://www.etaamb.be/fr/decret-du-12-juillet-2013_n2013035861.html

⁴⁹ Viz http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=14-10-27&numac=2014036539

Učinit tak může v rámci územního plánu, pokud je to nezbytné z důvodu veřejného zájmu, případně i na návrh vlastníka.

c) Valonsko

Právní úprava⁵⁰ podobná regionu Brusel rozlišuje majetek zapsaný na listu chráněných památek klasifikovaný jako památka. K zápisu do seznamu chráněných památek se vlastník nemůže vyjadřovat, pouze se vyrozumí o zápisu. Ke klasifikování nemovitosti jako památky může vlastník uplatnit ve stanovené lhůtě připomínky. Vláda pak vydá rozhodnutí o zařazení nemovitosti. Pokud vlastník nesouhlasí s rozhodnutím vlády o klasifikování nemovitosti jako památky, může následně podat opravný prostředek (*recours*) ke *Conseil d'Etat*.

5.10 Litva⁵¹

Národní kulturní památky se v Litvě dělí na zapsané a nezapsané v seznamu. Zapsané požívají vyššího stupně ochrany. Národní kulturní památky prohlašuje vláda s přihlédnutím ke stanovisku Ministerstva kultury. Kulturní památky prohlašuje Ministerstvo kultury nebo úřady jednotlivých územních celků. Prohlášení je prováděno individuálním aktem. Vlastník může v průběhu řízení o prohlášení vznášet námítky a požadavky. Případně se může i obrátit na soud.

5.11 Lotyšsko

Lotyšské kulturní památky se dělí do tří kategorií, na státní, regionální a místního významu. Jsou zapsány na seznamu, který spravuje Ministerstvo kultury. Řízení o prohlášení věci za kulturní památku zahajuje Státní inspekce pro kulturní dědictví. Ta následně vyrozumí vlastníka věci, který může ve lhůtě 30 dnů vyjádřit své stanovisko. Stanovisko inspekce posoudí, a pokud shledá, že zájem na ochraně kulturního dědictví převažuje nad soukromým zájmem vlastníka, předloží ministrově kultury návrh na prohlášení objektu za kulturní památku. Prohlášení objektu za kulturní památku je individuálním správním aktem, proti kterému je možné se bránit prostředky uvedenými ve správním řádu.

5.12 Estonsko

Nemovité věci významné kulturní hodnoty prohlašuje ministr nařízením za kulturní památku. V jeho pravomoci je i odnětí památkové ochrany. Zákon (*Muinsuskaitseadus*⁵²) nerozlišuje jednotlivé stupně ochrany. Postup pro udělení či odejmutí ochrany stanoví vláda nařízením, nicméně samotný akt má individuální povahu.

⁵⁰ Code wallon du patrimoine „CoPat“. Viz <https://tinyurl.com/y49rusc2>

⁵¹ Viz <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.243075>

⁵² Viz <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/517062015012/>

5.13 Rumunsko

Historické památky se v Rumunsku dělí do dvou skupin: a) památky národní a obecné hodnoty, b) památky reprezentující místní kulturní dědictví. Klasifikace památek probíhá na základě nařízení Ministerstva kultury a náboženských věcí na návrh Národní komise pro historické památky. Vyhlásování památek v uvedených kategoriích a jejich ochranných zón probíhá na základě rozhodnutí vlády vydaného na návrh Ministerstva kultury a náboženských věcí, respektive rozhodnutí obecní rady, krajské rady nebo Generální Rady města Bukurešť, a to v souladu se stanoviskem Ministerstva kultury a náboženských věcí.⁵³ Opravným prostředkem proti rozhodnutí o vyhlášení památky je odvolání.⁵⁴

5.14 Chorvatsko

Národní kulturní památky prohlašuje Ministerstvo kultury. Zákon o ochraně kulturního bohatství (*Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*⁵⁵) nestanoví, zda je možné zrušit prohlášení za kulturní památku nebo kdo je účastníkem řízení o prohlášení objektu za kulturní památku. Prohlášení je činěno individuálním správním aktem.

5.15 Bosna a Hercegovina⁵⁶

Zákon o ochraně národních kulturních památek (*Zakon o sprovođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu*) stanoví, že národní kulturní památky jsou vyhlášovány rozhodnutím Komise (čl. 2). Vlastníkovi objektu je dána možnost vyjádřit se k návrhu na prohlášení objektu za národní kulturní památku. Prohlášení je činěno individuálním správním aktem.

5.16 Švýcarsko

Základ ochrany památek zakotven v Ústavě (*Constitution fédérale de la Confédération suisse*⁵⁷) a dále v konfедераčním zákoně⁵⁸ a jeho prováděcím předpisu.⁵⁹ Ochrana památek se rozlišuje podle památek s národním, regionálním a místním významem. O zápisu památek s národním významem rozhoduje Federální rada (*Conseil fédéral*). Proti jejímu rozhodnutí se mohou bránit obce a některé

⁵³ Čl. 8 zákona č. 422 z roku 2001 o ochraně historických památek. Viz <https://tinyurl.com/y3zhacaa>

⁵⁴ Tamtéž, čl. 15.

⁵⁵ Viz <https://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=81>

⁵⁶ Viz http://www.kons.gov.ba/Zakonski_okvir/Default.aspx?id=5566&langTag=en-US

⁵⁷ Viz <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

⁵⁸ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Viz <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660144/index.html>

⁵⁹ Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage. Viz <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910005/index.html>

organizace. Na nižší úrovni o ochraně památek rozhodují jednotlivé kantony prostřednictvím vlastních zákonů. Například v Ženevě je účinný zákon o ochraně památek, přírody a oblastí (*Loi L 4 05 sur la protection des monuments, de la nature et des sites*⁶⁰). Některé památky se zapisují na základě rozhodnutí správního orgánu do registru nemovitostí vyžadujících ochranu (*un inventaire de tous les immeubles dignes d'être protégés*). Vlastník je vyzooměn o zahájení řízení a úřad je povinen rozhodnout do 18 měsíců. V případě prodlení může vlastník podat správní žalobu. Vyšší stupeň ochrany zajišťuje zařídění (*le classement*), o kterém rozhoduje Rada států/kantonů (*Conseil d'état*) prostřednictvím vyhlášky/rozhodnutí (*arrêté*). Řízení probíhá shodně jako řízení o zápis. Proti rozhodnutí může podat vlastník opravný prostředek (*recours*). Třetím možným způsobem zajištění ochrany je zahrnutí do mapy oblastí⁶¹ (*plan de site*) na základě řízení, kterého se může vlastník účastnit a uplatnit proti vydanému rozhodnutí opravný prostředek.

Závěr

Cílem tohoto článku nebylo hodnotit, zda měla být vodní elektrárna v Poděbradech vyhlášena národní kulturní památkou, ale poukázat na slabá místa v argumentaci NSS, který nespátřuje rozdíl mezi tímto ochranným režimem a ochranou (obyčejné) kulturní památky, respektive ve změně ochranného režimu „*vsutku nevidí*“ zásah do veřejných subjektivních práv vlastníka nemovitosti. Skutečnost, že dopady zpřísnění ochranného režimu do práv vlastníka nevyplývají přímo ze zákona, ale projevují se především fakticky, nemůže vést k odepření soudní ochrany. Vlastníkům nemovitostí a jiným dotčeným osobám lze doporučit, aby za stávající úpravy a jejího výkladu uplatňovali již ve fázi prohlášení věci za kulturní památku námitky ve vztahu k možnému budoucímu omezení, které může přinést prohlášení památky za národní kulturní památku. Podobně správní orgán, který vyhláší věc za kulturní památku, by při hodnocení proporcionality zásahu do práv vlastníka či jiných osob ve prospěch veřejného zájmu na ochraně kulturního dědictví měl uvažovat o potenciální zvýšené zátěži v důsledku možného budoucího vyhlášení památky za národní kulturní památku. Nejedná se o však ideální a někdy ani možný postup. Proto autoři navrhuji změnu StPamP po vzoru úpravy v jiných zákonech, případně v jiných státech.

Právní úprava ochrany kulturních památek je napříč Evropou značně různorodá. Ve většině států se památky prohlašují individuálním aktem, proti kterému se může vlastník bránit odvoláním nebo jiným opravným prostředkem. Chráněné kulturní památky bývají nejčastěji zapsány na seznamech kulturního dědictví pří-

⁶⁰ Viz https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_l4_05.html

⁶¹ Viz <https://www.ge.ch/document/procedure-plan-site-initiative-du-departement-commune/telecharger>

slušného státu nebo nižšího územního celku daného státu. Tento zápis má zpravidla konstitutivní povahu, takže ochrana vzniká až bezvadným zápisem do seznamu. Ve většině států je památková ochrana odstupňovaná dle významnosti chráněné památky. Za národní kulturní památky se prohlašují památky významné pro historii celého státu. Památky chráněné na nižší úrovni bývají významné zejména pro nižší územní celek, případně pouze pro konkrétní oblast. Právní úprava bývá většinou obsažena buď v jednom zákoně zahrnujícím ochranu všech památek, nebo v dílčích předpisech vydávaných nižšími samosprávnými celky.

Literatura

Zídek, M., Tupý, M., Klusoň, J. *Zákon o státní památkové péči*. Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2019, 624 s., ISBN 978-80-7598-381-7.

O autorech:

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.

Mgr. Jan Leichmann je poradcem na Nejvyšším správním soudu.

Mgr. Martina Weissová je doktorandkou na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistentkou soudce na Nejvyšším správním soudu.

Abstract**DECLARATION OF NATIONAL CULTURAL MONUMENTS
FROM A CRITICAL AND COMPARATIVE POINT OF VIEW**

This article provides a brief commentary on the recent judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic (judgement of 16 May 2019, no. 10 As 228/2018-23) according to which the owner of the cultural monument cannot in principle ask for judicial review of the governmental decree which declares his property a national cultural monument. The authors dispute the conclusion of the Court that the declaration does not affect the rights of the owner and illustrate the practical effects of the stricter protective regime. Furthermore, the article analyses the legal regulation in other European states which usually provides the owners with legal protection against the declaration of the cultural monuments. The authors conclude that the Czech legislation should be either interpreted extensively in order not to deprive the owners of legal protection, or changed.

Key words:

Supreme Administrative Court of the Czech Republic, cultural heritage, national cultural monument, access to justice



☞ Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ☞

K OMEZENÍ SVOBODY PROJEVU V DŮSLEDKU PŘEDBĚŽNÉHO OPATŘENÍ ZAKAZUJÍCÍHO ENVIRONMENTÁLNÍ PARODII¹

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvodem

Ústavní soud České republiky se poměrně často zabývá tvrzenými zásahy do svobody projevu jako základního lidského práva chráněného českým ústavním pořádkem, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika smluvní stranou. O poznání méně často rozhoduje případy, kdy jde na jedné straně o tvrzený zásah do autorských práv a na straně druhé o zásah do svobody projevu a veřejný zájem na informování veřejnosti. O jednom takovém případě, který navíc měl vztah k ochraně životního prostředí, Ústavní soud rozhodoval na jaře roku 2020. Jeho aktérem byla jedna z největších nevládních environmentálních organizací (Greenpeace²), jejíž pobočka působí též v České republice.

Ústavní soud (konkrétně jeho I. senát³) nálezem sp. zn. I. ÚS 3169/19 ze dne 31. 3. 2020 vyhověl ústavní stížnosti Greenpeace Česká republika, z.s. (dále jen „Greenpeace ČR“ nebo „stěžovatel“)⁴ a zrušil usnesení Městského soudu v Praze a Vrchního soudu v Praze, neboť jimi bylo porušeno právo stěžovatele na spra-

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „*Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby*“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004).

² Greenpeace je nevládní environmentální organizace s kanceláři ve více než 55 zemích světa a mezinárodním sídlem v Amsterdamu v Nizozemsku, která byla založena kanadskými a americkými environmentálními aktivisty v roce 1971. Greenpeace považuje za svůj cíl „*zajištění schopnosti Země udržovat život ve vši jeho rozmanitosti*“ a své kampaně zaměřuje na celosvětové problémy, jako jsou například změna klimatu, odlesňování, nadměrný rybolov, komerční lov velryb, šíření geneticky modifikovaných organismů či jaderné hrozby. K dosažení svých cílů využívá metody přímé akce, lobbování, vědeckých výzkumů a aktů občanské neposlušnosti. Tato globální organizace nepřijímá finanční podporu od vlád, korporací ani politických stran, nýbrž spoléhá na 2,9 milionů jednotlivých podporovatelů a nadační granty. Greenpeace má poradní status u Ekonomické a sociální rady OSN (*UN Economic and Social Council – ECOSOC*) a je zakládajícím členem platformy *International Non-Governmental Organisations Accountability Charter*, která se snaží podporovat odpovědnost a transparentnost v neziskovém sektoru. K činnosti organizace Greenpeace blíže viz: <http://www.greenpeace.org/international/>.

³ Soudcem zpravodajem byl Vladimír Sládeček. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

⁴ K činnosti české pobočky Greenpeace viz: <https://www.greenpeace.org/czech/>.

vedlivý (rádný) proces a právo na svobodu projevu podle čl. 36 odst. 1, resp. čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Skutkové okolnosti případu

Greenpeace ČR před vánočními svátky roku 2018 v rámci své kampaně kritizující ČEZ, a.s.⁵ (v řízení před Ústavním soudem v postavení vedlejšího účastníka) za jeho přístup k výrobě elektrické energie, především v otázce využívání fosilních paliv (černého a především hnědého uhlí) zpracoval dva předvánoční spoty původně vytvořené pro vedlejšího účastníka třetí osobou. Zesměšňoval v nich tehdejší reklamy společnosti ČEZ, a upozorňoval na skutečnost, že přestože reklamy vzbuzují dojem ekologické uvědomělosti firmy, ve skutečnosti je společnost ČEZ čtvrtým největším znečišťovatelem ovzduší v EU. Čtvrté místo v žebříčku znečišťovatelů obsadila společnost ČEZ ve studii evropských ekologických organizací nazvané „Poslední nádech“.⁶ Českou verzi studie společně s první upravenou reklamou zveřejnil Greenpeace ČR dne 30. 11. 2018, tedy ve stejný den, kdy probíhala mimořádná valná hromada firmy ČEZ, a.s. Konkrétně ve spotu zachoval zvukovou stopu a občasné nahradil původní obraz záběry na poškozené, suché a vykácené lesy a lesní požáry, které byly doplněny popisem: „*Spaliny z uhlí firmy ČEZ škodí stromům. A způsobují změny klimatu, které vysušují lesy. Výsledkem jsou lesní požáry.*“

Vedlejší účastník podal dne 13. 2. 2018 žalobu, kterou se domáhal, aby se Greenpeace ČR zdržel užití audiovizuálního díla (vzniklého na základě smlouvy o vytvoření audiovizuálního díla a poskytnutí licence k jeho užití ze dne 13. 12. 2018) a uveřejnil omluvu za jeho užití. Smlouva byla uzavřena mezi stěžovatelem a FILMSERVICE, a.s., s názvem „Rozsvícení vánočních stromů“ a upravena o vložené záběry na poškozené, suché a vykácené lesy a lesní požáry, které jsou doprovázeny výše uvedeným popisem. Argumentoval přitom zejména tím, že v souvislosti s úpravou a šířením díla došlo k porušení jeho autorských práv a práv s nimi souvisejících. Současně s žalobou podal návrh na nařízení předběžného opatření, kterým se domáhal, aby stěžovatel odstranil dílo ze svých facebookových stránek a zdržel se jeho užití. Podle organizace Greenpeace ČR se firma ČEZ soudními spory snaží umlčet kritiku svého uhelného podnikání.

⁵ Akciová společnost ČEZ patří mezi nejvýznamnější ekonomické subjekty v České republice a působí dále v zemích západní, střední a jihovýchodní Evropy. Hlavní předmět podnikání tvoří výroba, distribuce, obchod a prodej v oblasti elektřiny a tepla; obchod a prodej v oblasti zemního plynu; poskytování komplexních energetických služeb ze sektoru nové energetiky a těžba uhlí. Blíže viz: <https://www.cez.cz/>.

⁶ Poslední nádech. Jak energetické firmy otravují v Evropě vzduch. Listopad 2018. Zpráva dostupná zde: https://storage.googleapis.com/planet4-czech-republic-stateless/2018/11/46228a89-tisk1a_last-gasp-czoprava_final-1.pdf.

Ještě téhož dne (13. 2. 2018) Městský soud v Praze usnesením č. j. 32 C 7/2019-36 návrhu ČEZ, a.s. vyhověl, přičemž nařízení předběžného opatření s odkazem na § 169 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.), neodůvodnil. K odvolání stěžovatele Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 24. 6. 2019, č. j. 3 Co 47/2019-53, rozhodnutí městského soudu potvrdil. Stěžovatel se poté obrátil na Ústavní soud. Ve své ústavní stížnosti zejména namítal, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, čímž porušují jeho právo na spravedlivý proces, a dále, že představují zásah do práva na svobodu projevu, jehož důsledky nelze později odstranit. Ústavní soud na základě posouzení ústavní stížnosti dospěl k závěru, že je důvodná a napadená usnesení obecných soudů proto zrušil.

Specifika ústavního přezkumu předběžných opatření

V odůvodnění předmětného nálezu nejdříve Ústavní soud shrnul závěry své judikatury ke specifickým ústavního přezkumu předběžných opatření.⁷ V souladu s § 74 a § 102 o. s. ř. lze nařídit předběžné opatření, je-li obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen. Fundamentálním smyslem předběžného opatření je ochrana toho, kdo o jeho vydání žádá, přičemž musí být respektována ústavní pravidla ochrany také toho, vůči komu předběžné opatření směřuje (čl. 90 Ústavy). Avšak ochrana toho, vůči komu předběžné opatření má směřovat, nemůže dosáhnout takové míry, aby prakticky znemožnila ochranu oprávněných zájmů druhé strany. Ústavní soud současně zdůraznil dočasnou povahu předběžných opatření, jejichž trvání je omezeno a mohou být zrušena (§ 77 o. s. ř.).⁸ Rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření je rozhodováním o právech a povinnostech účastníků řízení a jeho výsledek je tak podle Ústavního soudu obecně způsobilý zasáhnout do základních práv a svobod.⁹ Skutečnost, že nejde o rozhodnutí konečné, nýbrž pouze dočasné, které navíc může být v průběhu řízení zrušeno, možnost zásahu do základních práv a svobod sama o sobě nevylučuje, má však význam pro hodnocení intenzity takového zásahu. Porušení základního práva nebo svobody lze v případě předběžného opatření zpravidla spojovat jen s případy svévole či takových zásahů, jejichž následky pro dotčeného jednotlivce by byly neodčinitelné.¹⁰ Posouzení podmínek pro nařízení předběžného opatření přísluší především obecným soudům a vždy závisí na konkrétních okolnostech případu.¹¹

Podle názoru Ústavního soudu lze proto rozhodnutí o předběžném opatření podrobit přezkumu jen v rámci tzv. omezeného testu ústavnosti (neboť podstatná

⁷ Např. usnesení sp. zn. III. ÚS 394/01 či nález sp. zn. II. ÚS 1847/16.

⁸ Bod 21 odůvodnění.

⁹ Např. nález sp. zn. II. ÚS 221/98 či II. ÚS 343/02.

¹⁰ Bod 22 odůvodnění.

¹¹ Např. nálezy sp. zn. II. ÚS 221/98, II. ÚS 1847/16 nebo III. ÚS 743/19.

část záruk spravedlivého procesu se vztahuje na řízení ve svém celku), a to z pohledu toho, zda má zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), zda bylo vydáno příslušným orgánem (čl. 38 odst. 1 Listiny) a zda není projevem svévole (čl. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny).¹²

Vzhledem k tomu, že první dva předpoklady byly splněny, Ústavní soud se soustředil na to, zda napadená rozhodnutí nevykazují znaky svévole. Pojem svévole Ústavní soud ve své ustálené judikatuře¹³ interpretoval ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, dále jako nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je i přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právně konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy. Zároveň lze podle názoru Ústavního soudu za svévoli považovat extrémní porušení práva na spravedlivý (řádný) proces.¹⁴ Právo na spravedlivý (řádný) proces má totiž v podmínkách právního státu důležité postavení a jeho záruka patří k základním principům každé demokratické společnosti, neboť bez jeho garance by jakákoliv ochrana práv byla iluzorní.¹⁵

Požadavky na odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření

Jeden ze základních rysů spravedlivého (řádného) procesu představuje podle Ústavního soudu požadavek na řádné odůvodnění. Pokud v rozhodnutí řádné odůvodnění chybí, zapříčiňuje to nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla také protiústavnost; nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování.¹⁶ Nepřezkoumatelnost soudních rozhodnutí Ústavní soud považuje za důvod k jejich zrušení.¹⁷

Přestože tyto závěry Ústavní soud vztahuje především na meritorní rozhodnutí, nelze podle jeho názoru bez dalšího (tak, jak to učinil Vrchní soud v Praze v napadeném rozhodnutí) z těchto principů vyjmout rozhodnutí o předběžném opatření. Odvolací soud v posuzované věci zcela pominul závěry judikatury Ústavního soudu o povinnosti soudů odůvodnit předběžná opatření. Ústavní soud zdůraznil výjimečnou povahu a nutnost ústavně konformní interpretace ustanovení § 169 odst. 2 o. s. ř., které pro usnesení, jimiž se zcela vyhovuje návrhu

¹² Bod 23 odůvodnění.

¹³ Např. nálezy sp. zn. III. ÚS 351/04 nebo II. ÚS 3524/19.

¹⁴ Např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2121/14 nebo II. ÚS 1847/16.

¹⁵ Bod 24 odůvodnění.

¹⁶ Např. nález sp. zn. I. ÚS 113/02.

¹⁷ Např. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94, II. ÚS 1842/12 nebo sp. zn. III. ÚS 1836/13.

na vydání předběžného opatření, upravuje výjimku z obecné odůvodňovací povinnosti podle ustanovení § 157 o. s. ř.¹⁸ Při interpretaci tohoto ustanovení Ústavní soud upozornil, že jakoukoli výjimku z této povinnosti je třeba – právě s ohledem na její zásadní postavení jako integrální složky práva na spravedlivý (řádný) proces – vykládat restriktivně.¹⁹ Zejména je nutno vykládat ji tak, aby nebylo nepřiměřeným způsobem zasahováno do práv účastníka řízení; výjimka tedy musí sledovat legitimní cíl, musí být způsobila tento cíl naplnit a nesmí být vzhledem k dosahovanému cíli neproporcionální.²⁰

Absence povinnosti odůvodnit usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu na vydání předběžného opatření, podle Ústavního soudu nepochybně zasahuje do práva na spravedlivý (řádný) proces pro povinného z tohoto předběžného opatření. Ten se totiž z písemného vyhotovení usnesení nedozví více, než že soud má tvrzené skutečnosti za osvědčené. V takové situaci je pro povinného velmi obtížné pochopit, proč soud předběžné opatření vydal, a podat řádné odůvodněné odvolání; z usnesení totiž není zřejmé, jaká tvrzení má soud za osvědčená, čím jsou tato tvrzení osvědčena a proč považuje soud takové osvědčení za dostatečné. Tyto faktory přitom musejí být v úvaze soudu přítomny; pokud nejsou vysvětleny v odůvodnění, nelze vyloučit, že rozhodnutí je projevem libovůle. Rozhodnutí, z něhož není alespoň v základních rysech zřejmé, jakými úvahami byl soud při formulaci výroku veden, je podle ustálené judikatury Ústavního soudu třeba považovat za nepřezkoumatelné.²¹

K porušení práva na svobodu projevu

Ústavní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci bylo rozhodnutími civilních soudů o nařízení předběžného opatření zasaženo též do ústavně zaručeného práva stěžovatele na svobodu projevu. Ústavní soud již dříve dovodil, že předběžné opatření je způsobila zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod, pokud se jím dočasně omezuje vlastnické právo, konkrétně ta jeho složka, která spočívá v dispozicích s majetkem²², a tento svůj závěr výslovně vztáhl i na omezení svobody projevu²³, jako tomu bylo i v dané věci.

Svobodu projevu a z ní odvozené právo na informace Ústavní soud ve své judikatuře konstantně považuje za jeden z úhelných kamenů demokratického právního státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná

¹⁸ Např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 1554/08 a III. ÚS 346/09.

¹⁹ Bod 26 odůvodnění.

²⁰ Nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08.

²¹ Bod 27 odůvodnění.

²² Nález sp. zn. II. ÚS 221/98.

²³ Nález sp. zn. III. ÚS 1888/13.

diskuse činí z člověka občana demokratické země; naopak absence této svobody demokracii pojmově vylučuje.²⁴ Svoboda projevu je jedním ze základních předpokladů naplnění principů demokracie, neboť její záruky představují podmínky pro skutečnou participaci občanů a občanskou i politickou pluralitu. Pro demokracii znamená šíření informací, myšlenek a názorů, ať už pochvalných či kritických, životní nutnost. Jde o to, aby byla veřejnost seznámena se všemi dostupnými fakty nezbytnými pro vyvolání fundované debaty ve věcech celospolečenského zájmu a následného utváření názoru jednotlivců či k dosažení konsenzu o řízení a obstarávání věcí celospolečenského zájmu.²⁵ Ústavní zakotvení svobody projevu jakožto ústavního subjektivního práva jednotlivce pak umožňuje každému jejímu nositeli ochranu v rovině ústavního soudnictví a klade limity jak pro zákonodárce při tvorbě právní úpravy, tak pro orgány aplikující právo (včetně soudů) při její interpretaci a aplikaci.²⁶

Ve vztahu k omezení svobody projevu předběžným opatřením Ústavní soud již dříve uvedl, že ačkoliv jsou možnosti výkonu svobody projevu omezeny v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny, možnost vyjádřit svůj názor, jakkoliv s ním lze nesouhlasit nebo mít výhrady k jeho formě, představuje výraz práva každého být v této debatě aktivním účastníkem, a podílet se tak spolu s ostatními na veřejném životě. Proto stejně jako v případě zatímní úpravy poměrů dotýkajících se vlastnických práv účastníků řízení musí též v případě omezení svobody projevu nařízením předběžného opatření soudy velmi pečlivě vážit, zdali je odůvodnitelné a nezbytné.²⁷

Ústavní soud v dané věci dospěl k závěru, že této povinnosti obecné soudy nedostály. V případě, kdy důsledkem nařízení předběžného opatření může být omezení ústavně zaručeného práva na svobodu projevu ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny, bylo povinností soudů odůvodnit, jaké úvahy jej vedly k závěru, že nařízení předběžného opatření a tedy omezení svobody projevu, je v daném případě nezbytné (ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny). Tento požadavek podle Ústavního soudu nenaplnuje ani odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu. Svůj závěr, že v dané věci není třeba rozhodnutí o nařízení předběžného opatření odůvodňovat, založil pouze odkazu na § 169 odst. 2 o. s. ř. a na argumentu, že Ústavní soud několikrát řešil stížnosti proti usnesením o nařízení předběžného opatření, která nebyla odůvodněna, a odvolacím soudem potvrzena, aniž by označil ustanovení § 169 odst. 2 o. s. ř. za protiústavní. Odvolací soud však ve své interpretaci judikatury Ústavního soudu zcela pominul, že Ústavní soud při rozhodování o zruše-

²⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 nebo sp. zn. I. ÚS 526/98.

²⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15.

²⁶ Srov. např. BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 30.

²⁷ Nález sp. zn. II. ÚS 1847/16.

ní uvedeného ustanovení o. s. ř. aplikoval metodu ústavně konformního výkladu a konstatoval povinnost vykládat uvedené ustanovení v souladu s jeho smyslem a účelem. Smyslem zmíněného ustanovení je zbavit soud povinnosti odůvodnit rozhodnutí, které zřejmě nebude napadeno odvoláním, neboť s ním všichni účastníci souhlasí. Tento smysl však v případě usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu na předběžné opatření, chybí. Podle Ústavního soudu postrádá racionalitu zbavit soud povinnosti odůvodnit rozhodnutí tam, kde se k návrhu, na jehož základě bylo rozhodnutí vydáno, účastník vůbec nemohl vyjádřit. Jinak řečeno, spojení „usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu, jemuž nikdo neodporoval“ je třeba vykládat tak, že jde o usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu, jemuž nikdo neodporoval, ačkoliv mu reálně - chtěl-li by - odporovat mohl.²⁸ Ústavní soud proto dospěl k dílčímu závěru, že civilní soudy v posuzované věci vyložily ustanovení § 169 odst. 2 o. s. ř. způsobem, který je v rozporu se smyslem jeho ústavně konformní interpretace.²⁹

K tvrzenému zásahu do autorských práv

Ústavní soud shledal pochybení civilních soudů i z hlediska respektování zásady, že v případě předběžného opatření se jedná o opatření dočasné povahy, jímž není prejudikován konečný výsledek sporu.³⁰ Vrchní soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že shodně se soudem prvního stupně má za to, že užití díla stěžovatelem, tj. tak, jak bylo popsáno v návrhu na vydání předběžného opatření, může být posouzeno jako užití díla bez souhlasu autora, tedy s možností uplatnit nároky podle § 40 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“). K argumentaci stěžovatele zákonnou výjimkou pro parodii podle § 38g autorského zákona³¹ Vrchní soud v Praze uvedl, že tato námitka nemůže v řízení o návrhu na nařízení předběžného opatření obstát, neboť vyžaduje rozsáhlé dokazování, které je z podstaty věci v řízení o návrhu na nařízení předběžného opatření vyloučeno.

Podle Ústavního soudu však již v rámci řízení o nařízení předběžného opatření byly civilní soudy povinny pečlivě zvážit jeho nezbytnost a důvodnost v případě, kdy na jedné straně stojí tvrzený zásah do autorských práv a na straně druhé zásah do svobody projevu (k jejíž ochraně slouží právě ustanovení § 38g autorského zákona) a veřejný zájem na informování veřejnosti na straně druhé.

²⁸ Nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08.

²⁹ Bod 31 odůvodnění.

³⁰ Např. usnesení sp. zn. III. ÚS 36/07.

³¹ Ust. § 38g autorského zákona zní: „Do práva autorského nezasahuje ten, kdo užije dílo pro účely karikatury nebo parodie.“

V případě tzv. licence pro karikaturu a parodii upravené v § 38g autorského zákona, které bývají též autorskými díly, nabývá na významu jejich sdělení a s tím související svoboda projevu, neboť vyjádření názoru je zpravidla primárním účelem karikatury a parodie. Obecné soudy se však touto otázkou v dané věci vůbec nezabývaly a bez dalšího – tj. tak jak bylo popsáno v návrhu na nařízení předběžného opatření – posoudily užití díla stěžovatelem jako zásah do autorského práva, aniž by při svém rozhodování zvážily dopad nařízení předběžného opatření na svobodu projevu stěžovatele. Tímto postupem soudy fakticky prejudikovaly konečný výsledek sporu, neboť v důsledku napadených rozhodnutí byla svoboda projevu stěžovatele fakticky znemožněna. I pokud by totiž obecné soudy v rozhodnutí ve věci samé vyložily dotčená ustanovení autorského zákona jinak, než jak to učinily v napadených usneseních, zásah do svobody projevu stěžovatele v daném případě nelze podle názoru Ústavního soudu již napravit.

Závěrem

Ústavní soud v představovaném nálezu zrušil rozhodnutí (usnesení) obecných soudů, které vyhověly návrhu na nařízení předběžného opatření spočívajícího v odstranění audiovizuálního díla (parodicky upraveného reklamního spotu společnosti ČEZ) z facebookových stránek stěžovatele (Greenpeace ČR) a ve zdržení se jeho užití. Podstatné na tomto nálezu je zejména zdůraznění významu svobody projevu a od ní se odvíjejícího práva na informace. Podle názoru Ústavního soudu jde o to, aby byla veřejnost seznámena se všemi dostupnými fakty nezbytnými pro vyvolání fundované debaty ve věcech celospolečenského zájmu a následného utváření názoru jednotlivců či k dosažení konsenzu o řízení a obstarávání věcí celospolečenského zájmu. Nelze přitom mít pochyb o tom, že mezi věci celospolečenského zájmu patří i otázky ochrany životního prostředí a klimatu. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že obecné soudy musí již v rámci řízení o nařízení předběžného opatření pečlivě zvážit jeho nezbytnost a důvodnost, a to právě v případě, kdy na jedné straně stojí tvrzený zásah do autorských práv a na straně druhé zásah do svobody projevu a veřejný zájem na informování veřejnosti.

Předběžným opatřením nařízeným obecnými soudy bylo podle Ústavního soudu rovněž porušeno právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž jedním z jeho základních rysů je požadavek na řádné odůvodnění. Pokud v soudním rozhodnutí řádné odůvodnění chybí, zapříčiňuje to podle Ústavního soudu nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla také protiústavnost; nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování.

Závěrem je třeba dodat, že Vrchní soud v Praze již opětovně nařídil předběžné opatření, které zakazuje Greenpeace ČR šířit parodicky upravený reklamní

spot společnosti ČEZ, přestože bylo toto předběžné opatření zrušeno výše představeným nálezem Ústavního soudu. Z tiskové zprávy Greenpeace ČR ze dne 20. 8. 2020³² vyplývá, že se stěžovatel bude proti novému předběžnému opatření bránit další ústavní stížností. V takovém případě Ústavnímu soudu v novém řízení nezbude než, aby posoudil, zda Vrchní soud v Praze respektoval právní závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. I. ÚS 3169/19, a zda tedy zároveň nedošlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby.

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

Dedikace:

Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004).

Klíčová slova:

svoboda projevu – právo na informace – autorský zákon – parodie – Ústavní soud

Key words:

freedom of expression – right to information – copyright – parody – Constitutional Court

³² Tisková zpráva Greenpeace ČR, 20. 8. 2020. Dostupná zde: <https://www.greenpeace.org/czech/tiskova-zprava/11410/parodie-na-rozsudek-vrchni-soud-ignoroval-verdikt-ustavniho-soudu-a-opet-zakazal-greenpeace-kritizovat-cez/>.

THE RESTRICTION OF FREEDOM OF EXPRESSION AS A RESULT OF AN INTERIM MEASURE PROHIBITING ENVIRONMENTAL PARODY

Summary:

The paper deals with the current judgement of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning restriction of freedom of expression as a result of an interim measure prohibiting environmental parody (judgment dated 31 March 2020, file No. I. US 3169/19). The Constitutional Court upheld the constitutional complaint of Greenpeace Czech Republic and annulled the resolutions of the Municipal Court in Prague and the High Court in Prague, as they violated the complainant's right to a fair trial under art. 36 (1) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and the right to freedom of expression under art. 17 (1) and (2) of the Charter. In the case of the so-called license for caricature and parody regulated in § 38g of the Copyright Act, which are also copyrighted works, their communication and the related freedom of expression becomes more important, because the expression of opinion is usually the primary purpose of caricature and parody. Thus, already in the context of proceedings for an injunction, the courts are obliged to carefully consider its necessity and justification in the case where there is an alleged infringement of copyright on the one hand and an interference with freedom of expression on the other (the provisions of § 38g of the Copyright Act) and the public interest in informing the public. In the present judgment, the Constitutional Court concluded that the general courts had in fact prejudged the final outcome of the dispute, as the complainant's freedom of expression had in fact been prevented as a result of the contested decisions.



☛ K NOVINKÁM V PRÁVU ŽP EU ☚

NOVÉ EVROPSKÉ UNIJNÍ STRATEGIE V OBLASTI OCHRANY BIOLOGICKÉ ROZMANITOSTI A VZTAHU ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY A ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

S nástupem nové evropské vlády Ursuly von der Leyenové v prosinci 2019 Evropská komise výrazně zezelenala. Alespoň zatím a na papíře (či v elektronické podobě) a v oblasti plánů a slibů. Jedním z nejvýznamnějších strategických dokumentů, které nová Komise zveřejnila hned na počátku své vlády, je známá Zelená dohoda pro Evropu (*Green Deal*).¹ Zelená dohoda pro Evropu je plán obsahující opatření, která mají podpořit účinné využívání zdrojů prostřednictvím přechodu na čisté oběhové hospodářství a zabránit ztrátě biologické rozmanitosti a snížit znečištění prostředí. Plán popisuje, jakým způsobem učinit z Evropy do roku 2050 první klimaticky neutrální kontinent. Zelená dohoda obsahuje řadu oblastí společných politik, z nichž ústřední témata tvoří též ochrana biodiverzity a vztah zemědělství a životního prostředí. Cílem tohoto příspěvku je seznámit čtenáře s aktuálními novými strategiemi Evropské komise v těchto oblastech.²

Ochrana biodiverzity

Ochrana biodiverzity je trvale jednou z priorit EU, pokud jde o Společnou environmentální politiku. Bylo tomu tak jak v 6. rámcovém akčním programu pro životní prostředí³, tak v současném dosluhujícím 7. rámcovém akčním programu a ochrana biodiverzity⁴ je jednou z priorit i návrhu 8. rámcového akčního programu EU.⁵ Právě ale ochrana biodiverzity a její plnění v rámci 7. rámcového akčního programu je hodnocena negativně. „Zdá se nepravděpodobné, že budou splněny

¹ Sdělení Komise ze dne 11. 12. 2019 COM(2019) 640 final. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

² Tento článek vznikl s podporou programu vědních oborů v rámci Univerzity Karlovy Progres Q 16 „Environmentální výzkum“.

³ Ochrana biodiverzity byla hodnocena v rámci 6.APŽP jako nesplněný cíl, viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Akční program Společenství pro životní prostředí závěrečné hodnocení. KOM (2011) 531.

⁴ viz Vomáčka, V., Jančářová, I. Sedmý akční program pro životní prostředí – obr na nejistých nohách. In České právo životního prostředí, č.1/2015, s.61-110.

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/10/04/8th-environmental-action-programme-council-adopts-conclusions/>

*cíle související s ochranou přírody (ukazatele týkající se například živin, biologické rozmanitosti, sladké nebo mořské vody).*⁶⁶

Evropská komise přijala dne 20. 5. 2020 Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. COM(2020) 380 final, tzv. *Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030*, s podtitulem „*Navrácení přírody do našeho života*“.⁶⁷ Nová strategie v oblasti biologické rozmanitosti se zabývá klíčovými faktory úbytku biologické rozmanitosti, jako je neudržitelné využívání půdy a moří, nadměrné využívání přírodních zdrojů, znečištění a invazní nepůvodní druhy. Předmětem je také samozřejmě ochrana přírodních stanovišť v rámci soustavy Natura 2000, avšak zaměření strategie je mnohem širší.

Strategie, která byla přijata během pandemie COVID-19, je ústředním prvkem plánu obnovy EU, který je zásadní pro prevenci nálezů a budování odolnosti vůči nim v budoucnu a poskytuje okamžité obchodní a investiční příležitosti pro oživení hospodářství EU. Jejím cílem je rovněž začlenit problematiku biologické rozmanitosti do celkové strategie hospodářského růstu EU, aby se stala její nedílnou součástí.

Strategie navrhuje mimo jiné stanovit závazné cíle zaměřené na obnovu poškozených ekosystémů a řek, zlepšení stavu chráněných přírodních stanovišť a druhů v EU, navrácení opylovačů na zemědělskou půdu, zmírnění znečištění, větší ekologičnost měst, rozšíření ekologického zemědělství a dalších zemědělských postupů šetrných k biologické rozmanitosti a zlepšení zdraví evropských lesů. Strategie zahrnuje konkrétní kroky, které mají oživit evropskou biologickou rozmanitost do roku 2030, mimo jiné přeměnit nejméně 30 % evropských území a moří v účinně řízené chráněné oblasti a z nejméně 10 % zemědělské plochy opětovně vytvořit chráněné oblasti s velkou biologickou rozmanitostí.

Opatření plánovaná v oblasti ochrany přírody, udržitelného využívání a obnovy přinesou místním komunitám ekonomický prospěch a vytvoří udržitelná pracovní místa a růst. Na biologickou rozmanitost budou z různých zdrojů, včetně finančních prostředků EU, vnitrostátních a soukromých zdrojů financování, ročně uvolněny prostředky ve výši 20 miliard EUR.

Strategie v oblasti biologické rozmanitosti znovu potvrzuje odhodlání EU jít při řešení celosvětové krize v oblasti biologické rozmanitosti příkladem. Komise se bude snažit mobilizovat všechny nástroje vnější činnosti a mezinárodních partnerství, aby na konferenci smluvních stran Úmluvy OSN o biologické rozmanitos-

⁶⁶ čl.IV odst. 1 Zprávy Komise o hodnocení 7. rámcového akčního programu pro životní prostředí, COM (2019) 233 final ze dne 15. 5. 2019.

⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

ti⁸ v roce 2021 napomohla vytvoření ambiciózního nového celosvětového rámce OSN pro biologickou rozmanitost.

Velmi zajímavý je čl. 4.2.2. Strategie, týkající se vztahu ochrany biodiverzity a obchodu. Podle návrhu Komise obchodní politika bude aktivně podporovat ekologickou transformaci a bude její součástí. V tomto duchu Komise zajistí plné provádění a prosazování ustanovení o biologické rozmanitosti ve všech obchodních dohodách, mimo jiné prostřednictvím vrchního úředníka EU pro dodržování obchodních dohod. Komise lépe posoudí dopad obchodních dohod na biologickou rozmanitost, přičemž budou případně přijímána návažná opatření posilující ustanovení o biologické rozmanitosti ve stávajících nebo nových obchodních dohodách. Komise rovněž v roce 2021 předloží legislativní návrh a další opatření s cílem předcházet nebo minimalizovat uvádění produktů spojených s odlesňováním nebo znehodnocováním lesů na trh EU, a podporovat dovozy a hodnotové řetězce příznivé k lesům.

Komise přijme řadu opatření k potírání nezákonného obchodu s volně žijícími a planě rostoucími druhy. Tento obchod přispívá k poklesu nebo vyhynutí celých druhů, je čtvrtým nejlukrativnějším černým trhem na světě a považuje se za jednu z příčin vzniku zoonotických onemocnění. Je lidskou, ekonomickou a environmentální povinností tento trh odstranit.

S ohledem na to Komise reviduje v roce 2021 Akční plán EU pro boj proti nezákonnému obchodu s druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) a v druhé polovině roku navrhne další zpřísnění pravidel pro obchodování se slonovinou v EU. Prozkoumá možnou revizi směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí⁹, včetně zaměření se na rozšíření její oblasti působnosti a zavedení zvláštních ustanovení pro druhy a úrovně trestních sankcí. Zváží posílení koordinačních a investigativních kapacit Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) za účelem spolupráce s členskými státy a zeměmi mimo EU s cílem předcházet nezákonnému obchodu a vstupu nezákonných produktů na jednotný trh.

Z pohledu právního se jeví klíčový článek 3.1. a 3.2., týkající se prosazování práva. Komise úvodem konstatuje, že v EU neexistuje v současnosti žádný ucelený správní rámec, který by řídil provádění závazků v oblasti biologické rozmanitosti dohodnutých na vnitrostátní, evropské nebo mezinárodní úrovni. V zájmu řešení tohoto nedostatku Komise zavede nový evropský správní rámec v oblasti biologické rozmanitosti. To pomůže mapovat povinnosti a závazky a stanovit plán, jak řídit jejich provádění.

⁸ CBD, Rio de Janeiro, 1992.

⁹ Směrnice č.2008/99/ES.

Jako součást tohoto nového rámce plánuje Komise zavést mechanismus sledování a přezkumu. Součástí bude jasný soubor dohodnutých ukazatelů a umožní pravidelné hodnocení pokroku a v případě potřeby stanoví nápravná opatření. Tento mechanismus bude podkladem pro přezkum provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Nový rámec správy zajistí sdílenou odpovědnost všech příslušných aktérů při plnění závazků EU v oblasti biologické rozmanitosti. Bude podporovat budování administrativních kapacit, transparentnost, dialog se zúčastněnými stranami a participativní správu na různých úrovních.

Komise posoudí pokrok a vhodnost tohoto přístupu v roce 2023 a zváží, zda je nutný právně závazný přístup ke správě.

Pokud jde o oblast zintenzivnění provádění a vymáhání právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, za posledních 30 let zavedla EU pevný právní rámec na ochranu a obnovu svého přírodního kapitálu. Z nedávných hodnocení však vyplývá, že ačkoli jsou právní předpisy vhodné pro daný účel, jejich provádění v praxi zaostává.¹⁰ To má dramatické důsledky pro biologickou rozmanitost a přináší značné ekonomické náklady. Komise odhaduje, že náklady plynoucí z nedodržování environmentálních předpisů činí 50 miliard EUR ročně. Jádrem této strategie je tedy plné provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, pro což bude zapotřebí prioritně zmobilizovat politickou podporu a finanční a lidské zdroje.

Pokud jde o směrnici o ochraně volně žijících ptáků¹¹ a o směrnici o stanovištích¹², prosazování se zaměří na dokončení soustavy Natura 2000, účinnou správu všech lokalit, ustanovení o ochraně druhů a druhy a přírodní stanoviště, které vykazují klesající trendy. Komise rovněž zajistí, aby vybrané právní předpisy týkající se životního prostředí, které mají dopad na biologickou rozmanitost¹³, byly lépe prováděny, prosazovány a v případě potřeby přezkoumány a revidovány.

Komise bude usilovat o zlepšení zajišťování souladu s předpisy, bude úzce spolupracovat s členskými státy a evropskými sítěmi agentur pro ochranu životního prostředí, inspektory, policií, státními zástupci a soudci.

Kromě toho bude Komise podporovat úlohu občanské společnosti jako strážce dodržování předpisů a bude spolupracovat s členskými státy na zlepšení přístupu ke spravedlnosti před vnitrostátními soudy v záležitostech životního prostředí

¹⁰ https://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/state_of_nature_en.pdf

¹¹ Směrnice 2009/147/ES.

¹² Směrnice 92/43/EHS.

¹³ Např. směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (2014/52/EU), směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (2001/42/ES), směrnice o odpovědnosti za životní prostředí (2004/35/ES) a směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (2008/99/ES).

pro jednotlivce i nevládní organizace. Rovněž rozšíří aktivní legitimaci nevládních organizací a navrhne revizi Aarhuského nařízení.¹⁴

Na konci čl. 2 obsahuje Strategie 14 indikátorů úspěšného splnění cílů do roku 2030. V současné době se zdají být velmi ambiciózní, možná až utopistické, avšak uvidíme, třeba se některé podaří do roku 2030 naplnit:

1. Do roku 2030 se obnoví významné oblasti poškozených ekosystémů a ekosystémů bohatých na uhlík; přírodních stanovišť a druhů, které nevykazují zhoršení trendů nebo stavu z hlediska ochrany a nejméně 30 % dosahuje příznivého stavu z hlediska ochrany nebo alespoň vykazuje pozitivní trend.
2. Úbytek opylovačů je zvrácen.
3. Riziko a používání chemických pesticidů je sníženo o 50 % a používání rizikovějších pesticidů je sníženo o 50 %.
4. Nejméně 10 % zemědělské plochy má velmi rozmanité krajinné prvky.
5. Nejméně 25 % zemědělské půdy je využíváno v rámci správy ekologického zemědělství a výrazně se zvyšuje využívání agroekologických postupů.
6. V EU byly při plném respektování ekologických zásad vysazeny tři miliardy nových stromů.
7. Výrazného pokroku bylo dosaženo při sanaci kontaminovaných půdních stanovišť.
8. Nejméně 25 000 km volně tekoucích řek je obnoveno.
9. O 50 % se snížil počet druhů na Červeném seznamu ohrožených invazními nepůvodními druhy.
10. Ztráty živin z hnojiv jsou sníženy o 50 %, což vede ke snížení používání hnojiv o nejméně 20 %.
11. Města s alespoň 20 000 obyvateli mají ambiciózní plán pro městskou zeleň.
12. V citlivých oblastech, jako je městská zeleň v rámci EU, se nepoužívají žádné chemické pesticidy.
13. Negativní dopady na citlivé druhy a přírodní stanoviště, včetně mořského dna způsobené rybolovem a těžbou, jsou podstatně sníženy, aby bylo dosaženo dobrého stavu prostředí.
14. Vedlejší úlovky druhů jsou vyloučeny nebo sníženy na úroveň, která umožňuje obnovu a zachování druhů.

Zemědělství šetrné k životnímu prostředí

Že zní tento mezititulek ironicky? Ano, ale v zájmu objektivy je vhodné upozornit, že právě o toto se snaží nová strategie Evropské komise, a že je to potřeba. Produkce potravin v rámci EU i nadále znečišťuje ovzduší, vodu a půdu, přispí-

¹⁴ <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

vá k úbytku biologické rozmanitosti a změně klimatu a spotřebovává nadměrné množství přírodních zdrojů, přičemž významná část potravin se vyplývá.¹⁵

Zároveň se Strategii ochrany biologické rozmanitosti totiž přijala Komise 20. května 2020 *Strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy*, č. COM(2020) 381 final.¹⁶ Jde o strategii z oblasti Společné zemědělské politiky¹⁷, která má být šetrná k životnímu prostředí. V souladu se Zelenou dohodou pro Evropu¹⁸ navrhuje tyto strategie ambiciózní opatření a závazky EU s cílem zastavit úbytek biologické rozmanitosti v Evropě i na celém světě a transformovat naše potravinové systémy tak, aby se staly celosvětovou normou konkurenceschopné udržitelnosti, ochrany zdraví lidí a planety i zajištěného živobytí všech aktérů v potravinovém řetězci. Tyto dvě strategie jsou zaměřeny na občany, stanoví závazky ke zvýšení ochrany půdy a moře, obnovení poškozených ekosystémů a vybudování vedoucí pozice EU ve světě, a to jak v oblasti ochrany biologické rozmanitosti, tak při vytváření udržitelného potravinového řetězce.

Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ má umožnit přechod na udržitelný potravinový systém EU, který zajistí zabezpečení potravin a přístup ke zdravé stravě pocházející ze zdravé planety. Chce zmenšit environmentální a klimatickou stopu potravinového systému EU a posílit jeho odolnost, ochrání zdraví občanů a zajistí živobytí hospodářských subjektů.

Strategie stanoví konkrétní cíle transformace potravinového systému EU, mimo jiné omezit používání pesticidů a s ním související rizika o 50 %, snížit používání hnojiv o nejméně 20 %, snížit prodej antimikrobiálních látek používaných pro hospodářská zvířata a akvakulturu o 50 % a dosáhnout toho, aby 25 % zemědělské půdy bylo obděláváno podle pravidel ekologického zemědělství. Navrhuje rovněž ambiciózní opatření, která zajistí, aby zdravá varianta byla pro občany EU ta nejjednodušší, a to včetně lepšího označování, které by více vyhovovalo informačním potřebám spotřebitelů, pokud jde o zdraví a udržitelné potraviny.

Evropští zemědělci, rybáři a producenti akvakultury hrají při přechodu na spravedlivější a udržitelnější potravinový systém klíčovou úlohu. V rámci společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky získají z nových zdrojů financování a ekologických režimů podporu na zavádění udržitelných postupů.

¹⁵ Čl.2.1.6. Zelená dohoda pro Evropu.

¹⁶ Tzv. A Farm to Fork Strategy viz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

¹⁷ čl.38 Smlouvy o fungování EU.

¹⁸ European Green Deal viz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

Vytvoření evropské ochranné známky přinese nové obchodní příležitosti a diverzifikaci zdrojů příjmů evropských zemědělců a rybářů.

Podzimní dovětek

V souvislosti s jednáními v příslušných orgánech EU v letošním roce o nové podobě Společné zemědělské politiky a jejím vlivu na životní prostředí vyzvalo na jaře 2020 více než 3600 vědců z celé Evropy včetně Česka (jejichž spolupráci koordinuje dr. Guy Peër z Centra pro integrativní výzkum biologické rozmanitosti iDiv v Lipsku)¹⁹ v časopisu *People and Nature* Evropský parlament, členské státy EU a Evropskou komisi k přijetí deseti naléhavých opatření k zajištění udržitelné výroby potravin, zachování biologické rozmanitosti, či zmírňování dopadů klimatických změn.²⁰

Mezi tato opatření patří: přijetí zásady, že veřejné prostředky slouží pro veřejné statky a služby, pokud jde o nástroje, tak do roku 2030 opustit současný systém přímých plateb (paušálních při splnění administrativních a technických požadavků) a nahradit ho platbami podle výsledků (tedy stavu vody, půdy, ovzduší a biodiverzity), k tomu vybrat vhodné ukazatele a hodnotící metody, určit větší podíl výdajů jak na konkrétní opatření na ochranu klimatu, tak na adaptaci na již probíhající změny a také zajistit soulad s ostatními politikami EU, zejména v oblasti zahraničního obchodu.

Koncem října 2020 po několikadenním hlasování o stovkách pozměňovacích návrhů Evropský parlament schválil svůj postoj k novým pravidlům rozdělování zemědělských dotací v Evropské unii. Evropská komise se reformou Společné zemědělské politiky snaží nasměrovat EU k ekologičtějšímu hospodaření a zároveň podpořit malé farmáře, pro něž by mohla klimaticky šetrná opatření znamenat existenční zátěž.

Zatímco ministři zemědělství členských států se po dlouhém vyjednávání shodli na tom, že na ekologické projekty by měla jít pětina přímých dotací, europoslanci nakonec podpořili jejich třicetiprocentní podíl. Z fondů rozvoje venkova, které jsou druhým pilířem Společné zemědělské politiky, by mělo být podle poslanců na trvale udržitelné projekty vyhrazeno 35 procent unijních prostředků. Tento kompromis schválený největšími parlamentními skupinami kritizovaly ekologické organizace a odborníci jako málo ambiciózní.²¹ Je třeba si uvědomit,

¹⁹ <https://www.idiv.de/>

²⁰ <https://www.birdlife.cz/intenzivni-zemedelstvi-nici-krajinu-upozornuje-3600-vedcu/>

²¹ Např. Ladislav Miko: První dojmy z nové evropské zemědělské politiky? Zásadní změna se nekoná. In <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ladislav-n-miko-prvni-dojmy-z-nove-evropske-zemedelske-politiky-zasadni-zmena-se-nekona-nebo:Europoslanci-odmitli-podporit-udrizitelne-hospodarení>, In <https://www.birdlife.cz/europoslanci-hlasovani-szp/>

že jde samozřejmě o první krok v procesu, toto je pouze schválená vyjednávací pozice Evropského parlamentu. Z diskuse v Radě EU ovšem vyplývá podobný trend, a tak nelze očekávat, že v dohadování (tzv. trialogu), kde už Evropská komise nemá možnost návrh posouvat nebo upravovat, a pouze má roli „honest broker“, tedy zprostředkovatele dohody mezi Parlamentem a Radou, by se ambice zpátky zvýšila.²²

Abstract

NEW STRATEGIES OF THE EUROPEAN COMMISSION IN AREAS OF BIODIVERSITY PROTECTION AND ENVIRONMENTALLY-FRIENDLY FOOD SYSTEM

The Green Deal for Europe is a plan of the European Commission containing measures to promote resource efficiency through the transition to a clean circular economy and to prevent biodiversity loss and reduce environmental pollution. The plan describes how to make Europe the first climate-neutral continent by 2050. The Green Agreement covers a number of common policy areas, of which the protection of biodiversity and the relationship between agriculture and the environment are also central themes. The aim of this paper is to describe the current new strategies of the European Commission in these areas, “Protection of Biodiversity Strategy” and “A Farm to Fork Strategy”.

Key words: Green Deal for Europe; biodiversity; agriculture; environmentally-friendly food system; Protection of Biodiversity Strategy; A Farm to Fork Strategy



²² viz Ladislav Míko, tamtéž.

☛ Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA ☛

VÝSLEDKY JUBILEJNÍHO 25. ROČNÍKU CENY JOSEFA VAVROUŠKA

V polovině září letošního roku byla již po pětadvacáté udělována Cena Josefa Vavrouška za mimořádné kvalifikační práce studentů českých a slovenských vysokých škol dotýkajících se problematiky vztahu člověka a přírody, udržitelného rozvoje či ochrany životního prostředí, a dosáhla tak čtvrtstoletí své existence. Výbor v jubilejním 25. ročníku vyhodnotil pětadvacet přihlášených kvalifikačních prací, které se tradičně utkaly ve třech soutěžních kategoriích. Bakalářskou kategorii opanovala Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, jejíž studenti obsadili jak první a druhé, tak také dělené třetí místo. V soutěžní kategorii magisterských prací byl jubilejní ročník výjimečný pro Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, jejíž studenti obsadili všechna tři soutěžní místa. Nadto byla v magisterské kategorii dále udělena ještě dvě čestná uznání, z nichž jedno putovalo taktéž do rukou studentky pražských práv. Nicméně ani kategorie dizertačních prací nezůstala prosta studentů katedry práva životního prostředí, jež obdrželi jedno první místo a dále jedno čestné uznání. Mezi oceněné texty studentů pražské právnické fakulty patřily tyto práce.

První místo si odnesl Mgr. Jakub Kanický za diplomovou práci s názvem **Právní úprava uvádění nebezpečných chemických látek a směsí na trh v právu životního prostředí Evropské unie**. Vedoucí a konzultantkou byla JUDr. Karolína Žákovská, Ph.D.

Druhým místem byla oceněna diplomová práce Mgr. Piera Orlandina nesoucí název **Právní princip trvale udržitelného rozvoje jako odpověď na změnu klimatu**. Vedoucím a konzultantem byl doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Třetím místem výbor ocenil Mgr. Daniela Macha za jeho diplomovou práci s názvem **Prvky ochrany životního prostředí v rámci procesu povolování těžby vyhrazených nerostů**. Vedoucím a konzultantem byl JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Jedno ze dvou čestných uznání poté putovalo za Mgr. Adrianou Šefčíkovou a její diplomovou práci s názvem **Climate Litigation and Human Rights**. Vedoucí a konzultantkou byla JUDr. Karolína Žákovská, Ph.D.

První místo v kategorii dizertačních prací si odnesla Mgr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M. za svou práci **Právní úprava ochrany klimatu v návaznosti na Pařížskou dohodu**. Vedoucím a konzultantem byl doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Jedno ze dvou čestných uznání v kategorii dizertačních prací putovalo za JUDr. Sabinou Falteiskovou, Ph.D. za její práci s názvem **Nakládání s půdou v českém a izraelském právu**. Vedoucím a konzultantem byl prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Všechny oceněné práce studentů byly úspěšně obhájeny na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Výbor pro udílení cen Josefa Vavrouška v závěru ocenil vysokou kvalitu většiny zaslaných prací, ať již z kategorie bakalářských, diplomových či dizertačních. Dále se výbor vyslovil za další propagaci Ceny Josefa Vavrouška ve sdělovacích prostředcích, jakož i odborných periodikách tak, aby se odkaz Josefa Vavrouška a hodnoty, které zastával, dostaly k co nejvíce potenciálním recipientům. Slavnostní předávání diplomů oceněným se tento rok vzhledem k epidemiologické situaci nekonalo, a tak nezbyvá než věřit, že další čtvrtstoletí, do kterého toto významné studentské ocenění příští rok vchází, již bude opět probíhat se slavnostním vyhlášením v staroslavném Karolinu.

Medailonek Josefa Vavrouška

Docent Josef Vavroušek (1944–1995) byl významnou osobností na poli československé a později české ekologické scény druhé poloviny 20. století. V roce 1989 se podílel na vzniku Občanského fóra a v červnu 1990 se stal ministrem vlády Československa a předsedou Federálního výboru pro životní prostředí. V roce 1991 byl spolu s prezidentem Václavem Havlem spoluorganizátorem historicky první konference o životním prostředí v Evropě, která se konala na zámku v Dobříši. V roce 1992 pomáhal založit neziskovou Společnost pro trvale udržitelný život. Až do svého tragického skonu ve slovenské části Západních Tater působil jako docent na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Na jeho památku se každoročně uděluje studentům českých a slovenských vysokých škol výše zmiňované ocenění za vynikající závěrečné kvalifikační studentské práce z oblasti životního prostředí.

Mgr. Piero Orlandin

interní doktorand KPŽP PFUK

JOSEF VAVROUŠEK AWARD 2020

Every spring, the Scientific Council of the Faculty of Social Sciences of Charles University in Prague invites applicants for the public Josef VAVROUŠEK Award. Competition is open to Bachelor, Masters and Dissertation Theses defended in the current and past Academic Year, with reviews and results enclosed. Award categories: a) Student (nature and extent of Bachelor or Diploma Thesis); b) Scientific research (nature and extent of Doctoral Thesis). In 2020 in the category of Diploma Thesis were awarded 4 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University. The first place reached Mr. Jakub Kanický with his work on theme Legal Regulation of the Placing of Hazardous Chemical Substances and Mixtures on the Market in European Union Environmental Law. In the category of Doctoral Thesis were awarded 2 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University. The first place reached Ms. Eva Balounová with her work on theme Legal regulation of climate protection following the adoption of the Paris Agreement.

Josef Vavroušek (1944–1995) was Czech environmentalist, scientist, professor and politician, and founder of the Environment for Europe Process. He worked for 15 years (1975–1990) as a scientist in the field of cybernetics, general systems theory, science of science, and human environment, specializing in macro-ecology of Man and environmental policy. During this period, he was a member of the executive body of the Ecological Section of the Biological Society, Czechoslovak Academy of Sciences (1985–1991), and a member of the Club of Rome. He was also one of the founders of the Civic Forum and later of the Civic Movement in Czechoslovakia and a member of their executive bodies. In 1989 Josef Vavroušek was one of the leaders of the Czechoslovakian Velvet Revolution. In April 1990 he became vice-chairman of the State Commission for Scientific and Technical Development (responsible for the environment), and then in June 1990 he became the first (and last) environment Minister of the Federal Government of Czechoslovakia. In 1991, together with President Václav Havel, he co-organized the historically first conference on the environment in Europe, which took place at the castle in Dobříš near Prague. In 1992, he helped to found the non-profit Society for Sustainable Living. Until his tragic death in the Slovak part of the Western Tatras, he worked as an associate professor at the Faculty of Social Sciences of Charles University. In his memory, students from Czech and Slovak universities are every year awarded the above-mentioned award for excellent final theses in the field of the environment.



 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 57 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 1 500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

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

X.

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

INFORMATION FOR AUTHORS

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

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



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☛

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

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

2. Postup před zahájením recenzního řízení

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

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

3. Průběh recenzního řízení¹

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

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

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

3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

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

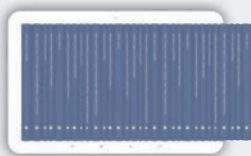
5. Závěrečné ustanovení

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

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.





NOVINKA

Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu

Jan Hak, Ondřej Vícha

Právo na informace o životním prostředí představuje v současné době klíčový nástroj veřejnosti k tomu, aby získala povědomí o skutečném stavu životního prostředí, o předpokládaném vývoji jeho stavu i o faktorech, které na něj mají nezanedbatelný vliv. Jedná se o poměrně svébytnou součást obecného práva na informace, jež není ovšem o nic méně důležitá. Její význam jednoznačně odráží pozornost, která je této oblasti práva věnována na mezinárodní a na unijní úrovni.

Autoři publikace se rozhodli čtenářům přiblížit nejen českou právní úpravu práva na přístup k informacím o životním prostředí, nýbrž se zaměřili zejména na rozpracování této problematiky v právních předpisech všech čtyř států, s nimiž Česká republika sousedí, a to právě proto, že i tyto státy musí respektovat pravidla přístupu k informacím o životním prostředí, jak vyplývají především z Aarhuské úmluvy a ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.



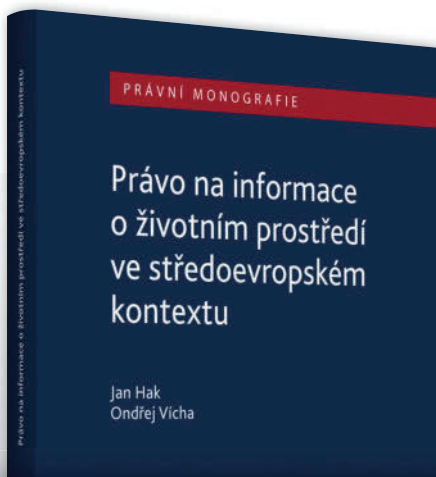
smarteca

Monografie je k dispozici také v ASPI a jako e-kniha



Objednávejte na

www.wolterskluwer.cz/obchod





ISSN: 1213-5542

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

