

# 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](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

[www.cspzp.com](http://www.cspzp.com)

## Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

## Editoři rubrik:

### Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

### Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

## Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.  
(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.  
(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

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:

Ing. Michael Hošek

## 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](mailto:eva@rozkotova.com)

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

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 61. čísla dne 30. 11. 2021.

## Fotografie na obálce:

Národní park Šumava



## ☛ OBSAH č. 3/2021 (61) ☚

### ÚVODNÍK

|                                                                                          |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <i>Vojtěch Stejskal</i><br>Národní park Šumava po třiceti letech v kontextu změn klimatu | 7 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|

### AKTUÁLNĚ

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| <i>Vojtěch Stejskal</i><br>Deset let bez pana prezidenta | 14 |
|----------------------------------------------------------|----|

### VĚDECKÁ TÉMATA

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Karolína Žákovská, Daniel Rufer</i><br><i>Fit for 55</i> : legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně | 18 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Matěj Mrlina, Ilona Jančářová</i><br>Poplatek za znečišťování – prokazování nároku na snížení<br>či osvobození od poplatku | 65 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Richard Galis</i><br>Strategické posuzování vlivů koncepcí stanovících využití menších<br>oblastí na místní úrovni ve světle rozsudku Soudního dvora EU<br>ve věci <i>Associazione Italia Nostra Onlus</i> C-444/15 | 84 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Nikola Mrkývková</i><br>Právní aspekty hlavních příčin úbytku hmyzu | 101 |
|------------------------------------------------------------------------|-----|

### NÁŠ HOST

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Daria Danecka, Wojciech Radecki</i><br>Další organizační změny ve věcech životního prostředí | 126 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU A ESLP

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Vojtěch Vomáčka</i><br>Dvojí trestání v ochraně životního prostředí: Pět let s rozsudkem<br>ESLP ve věci <i>A. a B. proti Norsku</i> | 133 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR***Vojtěch Vomáčka, Gabriela Procházková*

Škoda způsobená vlky před Ústavním soudem (II. ÚS 3357/20):

Lze po státu požadovat, aby přijal zákon s konkrétním obsahem? 149

**STUDENTSKÁ VĚDA***Piero Orlandin*

Cena Josefa Vavrouška 2021 162

**PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY**

Sbírka zákonů červenec – říjen 2021 165

Sbírka mezinárodních smluv červenec – listopad 2021 167

**INFORMACE O ČASOPISU 168****POKYNY PRO AUTORY 170****ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 173**

## ☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2021 (61) ☚

### EDITORIAL

*Vojtěch Stejskal*

Šumava national park after thirty years in the context of climate change 7

### ANNIVERSARY

*Vojtěch Stejskal*

Ten years without president Mr. Václav Havel 14

### MAIN TOPICS

*Karolina Žáková, Daniel Rufer*

Fit for 55 package published by the European Commission 18

*Matěj Mrlina, Ilona Jančářová*

Air pollution fee as an economic tool in the system  
of Czech environmental law 65

*Richard Galis*

The Czech transposition of the Art. 3 (3) of the SEA Directive, CJEU  
judgment in the case *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15,  
and its impact on the compatibility of Czech law with EU law 84

*Nikola Mrkývková*

Legal aspects of the main causes of insect decline 101

### OUR GUEST

*Daria Danecka, Wojciech Radecki*

The changes in the central government bodies in the field  
of environmental and climate protection in Poland during 2020 and 2021 126

### COMMENTARY ON CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

*Vojtěch Vomáčka*

Double jeopardy in environmental protection: five years  
with the ECtHR judgment in *A. and B. v. Norway* 133

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC***Vojtěch Vomáčka, Gabriela Procházková*

|                                                                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Damage caused by wolves before the Constitutional Court<br>(Commentary on resolution No. II. ÚS 3357/20): Can the state<br>be required to adopt a law with specific content? | 149 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**STUDENT SCIENCE***Piero Orlandin*

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| Josef Vavroušek Award 2021 | 162 |
|----------------------------|-----|

**NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION  
IN COLLECTION OF LAW**

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| List of the new czech environmental legislation (July – November 2021) | 165 |
|------------------------------------------------------------------------|-----|

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

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Basic information | 168 |
|-------------------|-----|

**INFORMATION FOR AUTHORS**

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| Manuscript requirements | 170 |
|-------------------------|-----|

|                                         |            |
|-----------------------------------------|------------|
| <b>RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS</b> | <b>173</b> |
|-----------------------------------------|------------|

## ☛ ÚVODNÍK ☚

### NÁRODNÍ PARK ŠUMAVA PO TŘICETI LETECH V KONTEXTU ZMĚN KLIMATU

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

fotografií na obálce třetího čísla letošního ročníku našeho časopisu připomínáme 30 let výročí založení Národního parku Šumava v březnu 1991. Území Národního parku Šumava bylo před jeho vznikem velmi omezeně přístupné. Téměř 60 % území pokrýval vojenský prostor a hraniční pásmo, tzv. železná opona. Po vzniku národního parku situovaného mezi Chráněnou krajinnou oblastí stejného názvu a Národním parkem Bavorský les na německé straně hranic se začali na Šumavu vracet návštěvníci. Za uplynulých 30 let NP Šumava však budil vášně jak mezi místními obyvateli, návštěvníky, odborníky, tak obcemi, vlastníky nemovitostí, developery a dokonce i politiky, včetně těch nejvýše postavených. Snad žádný jiný národní park v České republice nebyl tak zpolitizován, jako právě ten šumavský. Dokonce vznikl i návrh samostatného zákona o NP Šumava, který schválil Senát, ale protože byl značně nekvalitní, Sněmovna jej odmítla.

Během třiceti let se na Správě NP vystříдалo deset ředitelů, skoro každý měl jiný pohled na ochranu přírody. Nejkontroverznější byly přístupy k managementu lesů a otázka bezzásahovosti. Gradace lýkožrouta smrkového a větrné orkány v uplynulých 30 letech na Šumavě rozpoutaly politické, ochrannářské a právní boje o existenci, smyslu a řízení národního parku. Ještě si to pamatuji, býval jsem jeden čas členem Rady NP Šumava (její vědecké sekce; po jejím rozehnutí v roce 2011 nějaký čas též členem tzv. Stínové vědecké rady NP Šumava). Snad v životě jsem nezažil nepříjemnější jednání jako na zasedání Rady NP Šumava. Vzpomínám i na občanskou blokádu před deseti lety na Ptačím potoce, kde na straně tehdejší podivuhodné Správy NP Šumava zasahovala i Policie ČR. Zastupoval jsem tehdy (úspěšně) v nespravedlivém a vykonstruovaném řízení o přestupku jednoho účastníka občanské blokády, který se tehdy nepoutal ke stromům, jako většina ostatních, nýbrž jen prováděl svůj Správou NP povolený vědecký výzkum v dotčené lokalitě. K blokáde se nachomýtl jen náhodou a dovolil si vysvětlovat přítomným zaměstnancům Správy NP, která ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny kácením v lesních porostech porušují.

Tehdejší Správa NP Šumava před deseti lety byla vůbec v lecčems unikátní. Snad žádná jiná Správa v jiném českém národním parku nebyla prověřována Českou inspekcí životního prostředí pro podezření z porušování zákona č. 114/1992 Sb.,

a snad žádná jiná Správa necenzurovala šíření vědeckého poznání: mám na mysli dokumentární film *Silva Gabreta – jak se rodí šumavský horský les*<sup>1</sup>, kde diváky provází dokumentem bývalý ministr životního prostředí a tehdejší ředitel odboru ochrany přírody na Generálním ředitelství pro životní prostředí Evropské komise Ladislav Miko<sup>2</sup>. Dokumentární film pojednává o bezzásahovosti v porostech NP Šumava, a ilustruje, jak fungují přírodní procesy při samovolné obnově lesa, přičemž dokazuje, že přes dramatickou fázi rozpadu se o budoucnost šumavských hvozdů nemusíme bát. Film jsem tehdy viděl u přátel a když jsem si jej chtěl opatřit na DVD, bylo mi řečeno v Informačním středisku Správy NP Šumava, že takový film neexistuje... Nebylo divu, film si objednalo ještě předchozí vedení Správy NP Šumava, které bylo novým ministrem životního prostředí Tomášem Chalupou mezitím vyměněno za „politicky uvědomělejší“<sup>3</sup>.

Na Šumavě si příroda v posledních zhruba deseti letech pomohla víceméně sama. Funguje zde přirozená obnova lesů, přesně, jak to Ladislav Miko v onom dokumentárním filmu předpovídal. Přírodní ekosystémy, nyní navíc obohacené o velmi důležité tlející dřevo, fungují i bez intervence člověka. Díky ponechání zhruba 25tis. hektarů území horského lesa Národního parku Šumava přirozeným procesům jsme navíc svědky mnohých návratů původně vyhubených či vymizelých druhů, například rysa ostrovida, vlka nebo puštíka bělavého. Díky přirozené obnově přírodních ekosystémů se zde opět daří tetřevu hlušci a vyskytuje se zde ještě stále i tetřívka obecný. Daří se tu opět i sokolu stěhovavému, který byl před více než třiceti lety na pokraji vyhynutí.

I na Šumavě se projevují v uplynulých 30 letech klimatické změny. O nich právě ve dnech 31. října až 13. listopadu rokovali odborníci a politici na 26. konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu ve skotském Glasgow. Jednalo se zároveň o 16. zasedání smluvních stran Kjótského protokolu (CMP16) a třetí zasedání smluvních stran Pařížské klimatické dohody (CMA3). Výsledkem konference je tzv. Glasgowský pakt o klimatu, který byl vyjednáán zástupci 197 zúčastněných stran. Kvůli zásahům Indie a Číny, které oslabily snahu o ukončení uhelné energetiky a dotací fosilních paliv, skončila konference přijetím méně přísné rezoluce, než se všeobecně očekávalo. Glasgowský pakt o klimatu je přesto vůbec první klimatickou dohodou, která výslovně plánuje postupné snižování využívání uhelné energie (avšak nehovoří o jejím postupném ukončení!). Na summitu se jednalo i o lesích. Představitelé více než 100 zemí, v nichž se nachází přibližně 85 % světových lesů, se dohodli na ukončení odlesňování do roku 2030, čímž

<sup>1</sup> Pro NP a CHKO Šumava vyrobil SKYFILM Prostějov, 2011, 27 min.

<sup>2</sup> A pro právníky dodávám, že i spoluautor tzv. červeného komentáře k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Miko, L., Borovičková, H. a kol., Nakl. C. H. Beck, Praha: 1. vydání 2005, 2. vydání 2007.

<sup>3</sup> Tj. stranické linii tehdejší největší vládní strany poslušnější.

vylepšili podobnou dohodu, Newyorskou deklaraci o lesích z roku 2014, která plánovala v podstatě totéž, nicméně v období 2014–2020 se odlesňování naopak urychlilo. K dohodě o lesích se odmítla připojit Indonésie, naopak se překvapivě připojila Brazílie, a to i přesto, že její prezident Bolsonaro podporuje odlesňování pralesů v Amazonii. Více než 80 zemí rovněž podepsaly globální závazek týkající se methanu, v němž se zavázaly snížit emise o 30 % do roku 2030.<sup>4</sup> Co k tomu všemu dodat? Nejsem asi sám, kdo má z konference v Glasgow smíšený pocit. Mám dojem, že mnohé státy, zejména klíčové politické a ekonomické velmoci postupují při podobných summitech dle hesla „slibem nezarmoutíš“.

Uvidíme, jak se ke klimatickým závazkům České republiky postaví nová vláda, jejíž postupný vznik právě v těchto dnech (na přelomu listopadu a prosince) sledujeme. Jaký bude postoj nového pana ministra životního prostředí? Nebo spíše paní ministryně?

Právě téma klimatických změn z pohledu práva a environmentální politiky si můžete přečíst v našem časopise, který právě držíte v ruce (nebo který čtete na obrazovce svého počítače). Článek Karoliny Žákové a Daniela Rufera o legislativním balíčku *Fit for 55* EU najdete hned v hlavní rubrice časopisu. V návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu (*European Green Deal*), představenou Evropskou komisí (dále jen „Komise“) na konci roku 2019, přijaly Evropský parlament a Rada v červnu 2021 nařízení (EU) 2021/1119 zakotvující tzv. evropský právní rámec pro klima (*European Climate Law*).<sup>5</sup> Toto nařízení stanovilo „v zájmu dodržení dlouhodobého teplotního cíle uvedeného v čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody“ závazné cíle EU v oblasti ochrany klimatu, konkrétně cíl klimatické (uhlíkové) neutrality pro rok 2050 a průběžný cíl pro rok 2030 spočívající v čistém domácím snížení emisí skleníkových plynů (tedy emisí po odečtení pohlcování) alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990, a uložilo příslušným orgánům Unie a členským státům přijmout nezbytná opatření za účelem dosažení těchto cílů. Dne 14. července 2021 zveřejnila Komise legislativní balíček *Fit for 55* (česky možné přeložit jako „připravení na 55“), jehož účelem je dosáhnout stanoveného průběžného cíle pro rok 2030, tedy 55 % snížení celounijních emisí skleníkových plynů. Kromě průvodního sdělení<sup>6</sup> je balíček tvořen třinácti provázanými legislativními návrhy a jednou politikou (strategií), které dohromady přinášejí komplex-

<sup>4</sup> K obsahu a výsledkům summitu viz např. <https://unfccc.int/conference/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021>.

<sup>5</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

<sup>6</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Fit for 55: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě*. COM(2021) 550 final [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [cit. 10. 11. 2021].

ní změny unijní právní úpravy v řadě oblastí a které – budou-li přijaty – vyvolají potřebu rozsáhlých změn i v národních právních řádech členských států, včetně České republiky.

Z dalších článků v tomto čísle časopisu bych rád upozornil třeba na příspěvek Matěje Mrliny a Ilony Jančářové. Autoři se zabývají poplatkem za znečišťování ovzduší jakožto ekonomickým nástrojem v systému práva životního prostředí. Představena je zde současná právní úprava s ohledem na vybraná hmotněprávní i procesněprávní ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Pozornost je zaměřena na způsob výpočtu výše poplatku společně s možnostmi, jak lze tuto výši poplatku snížit, případně jak se lze povinnosti platit poplatek za znečišťování plně zprostit. Redukce výše poplatku se v praxi ukázala být problematickou zejména s ohledem na způsoby prokazování vzniku nároku na osvobození od poplatku za znečišťování. Tento byl doposud přiznáván pouze za předpokladu, že byly jako podklad pro prokázání předloženy výsledky tzv. kontinuálního měření emisí. Důvodem byl legislativní požadavek na prokazování určitých úrovní znečišťování spojených s možností osvobození v průběhu celého poplatkového období, kterým je kalendářní rok. S tímto se však neztotožnily správní soudy, u nichž bylo proti uvedenému postupu správními žalobami brojeno. Zaběhlá praxe byla zrušujícími rozsudky změněna a v současné situaci je možné k prokázání vzniku nároku na osvobození od platební povinnosti využít též výsledky jednorázového měření emisí. Součástí článku je polemika nad tímto judikатурním závěrem a nastínění možných aplikačních problémů a situací, které mohou s ohledem na závěry správních soudů nastat.

Richard Galis se ve svém příspěvku zaměřil na rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus*<sup>7</sup>, který byl sice vydán již téměř před pěti lety, přesto se mu podle našeho názoru dosud nedostalo náležité pozornosti, zejména v kontextu českého práva. Cílem tohoto textu je proto představit jeho podstatné závěry, a především zhodnotit jejich dopady na českou právní úpravu strategického posuzování vlivů (SEA). Hlavní otázkou je, zda je české právo v souladu s právem EU, jak je Soudní dvůr vyložil v citovaném rozsudku.

Nikola Mrkývková nás seznámí s poměrně novým tématem, a sice právními aspekty ubývání biologické rozmanitosti hmyzu. Článek se zaměřuje na jednotlivé hypotézy týkající se problematiky úbytku hmyzu, tedy zda je hmyz dostatečně chráněn proti vlivům intenzivního zemědělství (zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči), nevhodnému lesnímu hospodaření v porostech smrkových monokultur (zákon č. 289/1995 Sb., o lesích) a zároveň ubývání vhodného prostředí jako luk a remízků či provádění nevhodných zásahů do krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

<sup>7</sup> Rozsudek ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15.

Těšit se můžete i na pravidelné rubriky mapující v našem novém čísle soudní judikaturu v oblasti ochrany životního prostředí. Lze po státu požadovat, aby přijal zákon s konkrétním obsahem? Mrkněte se třeba do rubriky Z judikatury Ústavního soudu ČR.

I ve stále trvající virové pandemii Vám přeji zajímavé čtení, hodně zdraví a klidný a požehnaný adventní čas.

***Vojtěch Stejskal***  
*šéfredaktor*

## EDITORIAL

## Summary

Dear readers,

you are opening the 61th issue of our magazine, the third of the year 2021. The main topics of this issue are:

The purpose of article by Karolina Žáková and Daniel Rufer is to present the *Fit for 55* package published by the European Commission on 14 July 2021 to achieve the interim target of a 55 % reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990, as enshrined in the European Green Deal and the European Climate Law. The article explains the main features of the different parts of the package – 13 legislative proposals to amend, recast or adopt new EU legislation and one strategic document, the New EU Forest Strategy for 2030.

Ilona Jančářová and Matěj Mrlina deals in the another topic with air pollution fee as an economic tool in the system of Czech environmental law. The applicable legislation considering selected substantive and procedural provisions of Air Protection Act is presented. The contribution is focused on the method of calculation of the fee together with options how to regulate the amount of the charge and how to exempt one from the duty to pay the fee.

The paper by Richard Galis focuses on the Czech transposition of the Art. 3 (3) of the SEA Directive which prescribes that plans and programmes which determine the use of small areas at local level are subject to environmental assessment only where the Member States determine that they are likely to have significant environmental effects. Particularly, it analyses the CJEU judgment in the case *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, and its impact on the compatibility of Czech law with EU law. The author examines the Czech Environmental Assessment Act (2001) and Building Act (2006) and comes to the conclusion that the SEA Directive has indeed been incorrectly transposed into national law.

The article by Nikola Mrkvyňková focuses on individual hypotheses concerning the issue of insect decline, i.e. whether insects are sufficiently protected against the effects of intensive agriculture (Act No. 326/2004 Coll., on plant health care), inappropriate forest management consisting in the predominance of spruce monocultures (Act No. 289/1995 Coll., on forests) and at the same time the loss of suitable habitats such as meadows and copses or the implementation of inappropriate interventions in the landscape (Act No. 114/1992 Coll., on the nature and landscape protection).

In another sections of this issue Vojtěch Vomáčka and Gabriela Procházková deals with case law of the Czech Constitutional Court. In case No. II ÚS 3357/20, the Czech Constitutional Court dealt with the procedure of civil courts concerning the protection of property rights. The complainants – a group of farmers – demanded that the State (the Ministry of the Environment) adopt legislation allowing the shooting of wolves that cause them damage. The Constitutional Court rejected the complaint and upheld the conclusion that it could not be sought to impose an obligation on the State to draft law under the Civil Code.

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. The award is named after the legendary Minister of the Environment of the former Czech and Slovak Federal Republics in the late 1990s. In our magazine we report on the outcome of the 26th year of the award.

***Vojtěch Stejskal***  
*editor-in-chief*



## ☞ AKTUÁLNĚ ☞

## DESET LET BEZ PANA PREZIDENTA

Dne 18. prosince 2021 uplyne 10 let smutného výročí předčasného odchodu našeho prezidenta pana Václava Havla (1936–2011). Právě také jeho zásluhou můžeme dnes učit, bádát a rozvíjet obor práva životního prostředí, u jehož kořenů před 32 lety v počátcích své prezidentské éry Václav Havel vedle jiných osob rovněž stál.

Dodnes si pamatujeme první novoroční televizní projev pana prezidenta Havla dne 1. ledna 1990, v jehož úvodu zazněla i dnes již legendární věta „*Naše země nevzkvétá*“. V dalších pasážích promluvil o úrovni průmyslu, hospodářství a energetiky a památnou se rovněž stala věta „*Zkazili jsme si půdu, řeky i lesy, jež nám naši předkové odkázali, a máme dnes nejhorší životní prostředí v celé Evropě*“. My, kteří jsme byli zvyklí slyšet od jeho komunistického předchůdce v úřadu prezidenta úplně jiné věty, jsme si hned uvědomili, že se něco změnilo.

Již v prvním jeho projevu coby čerstvě zvoleného prezidenta ČSSR v tehdejší Federální shromáždění dne 23. ledna 1990 Václav Havel navrhl změny ústavních zákonů a v rámci pasáže jeho vystoupení týkající se reformy systému veřejné správy mj. navrhl vytvoření federálního ministerstva životního prostředí. Jen o několik dnů dříve vzniklo i na základě dohod Občanského fóra a tehdejší české vlády republikové ministerstvo životního prostředí. Z návrhu Václava Havla nakonec vznikl alespoň Federální výbor pro životní prostředí, jehož předsedou v postavení ministra byla jiná velká osobnost ochrany životního prostředí, docent Univerzity Karlovy pan Josef Vavroušek, na jehož počest se každoročně již 26 let uděluje cena pro nejlepší studentské vysokoškolské kvalifikační práce z oboru právo životního prostředí (viz příslušná rubrika v tomto čísle našeho časopisu).

Spolu s Josefem Vavrouškem se Václav Havel významně zasloužil i o založení tzv. Dobříšského procesu, nebo též „Životní prostředí pro Evropu“. Jedná se o fórum pro politiku životního prostředí členských států Evropské hospodářské komise OSN<sup>1</sup>. Na první konferenci, která se konala na středočeském zámku Dobříš, vystoupil 21. června 1991 i pan prezident Václav Havel. Ve svém projevu založeném mimo jiné na filozofickém pojetí srovnání antropocentrického a biocentrického postoje společnosti vůči životnímu prostředí zaznělo jak shrnutí neutěšeného stavu životního prostředí Československé republiky po čtyřiceti letech vlády komu-

<sup>1</sup> V rámci tohoto fóra byla například v roce 1998 přijata Aarhusská úmluva o právu na informace, účasti veřejnosti na řízeních ve věcech životního prostředí a právu na přístup k soudní ochraně (č. 124/2004 Sb.m.s.).

nistického režimu, tak i varování před jednostranným ekonomicky orientovaným zaměřením nové společnosti nastupujícího kapitalistického režimu. „(...) *Nelze budovat energetiku a průmysl bez ohledu na jejich ekologické následky a teprve do-  
datečně, až si ekonomika na to vydělá, tyto následky odstraňovat. Nelze nejprve  
vydělávat peníze špiněním přírody a pak ty peníze investovat do čištění toho, co bylo  
jejich vyděláváním zašpiněno.*“

Pan prezident Václav Havel stál spolu s bývalým ministrem životního prostředí ČR Ivanem Dejmalem u vzniku multioborové konference „Tvář naší země“, jejímž cílem bylo obrátit pozornost společnosti ke krajině, tedy prostoru, v němž žijeme. Podtitulem konferencí, které z tohoto projektu vznikly, bylo ostatně „Krajina našeho domova“. První ročník se uskutečnil v únoru roku 2001 v Průhonicích. Konferencí se zúčastnili odborníci z různých, často na první pohled vzdálených oborů, jako přírodovědci, filozofové, sociologové, památkáři, architekti, právníci, apod. Z jednotlivých ročníků konference vyšlo několik sborníků. Druhého ročníku v Míčovně Pražského hradu v roce 2003 jsem se aktivně zúčastnil, tehdy jsem se poprvé (a bohužel naposledy) s panem prezidentem setkal osobně.

Za jeho federální prezidentské éry vznikl systém právních předpisů tehdy nového samostatného právního oboru, práva životního prostředí. V těchto dnech si např. připomínáme 30 let přijetí zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Za pár týdnů si připomeneme 30 let zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Československo tehdy počátkem 90. let 20. stol. přistoupilo k mnoha mezinárodním úmluvám, které tvoří rámec české environmentální legislativy dodnes. Příští rok si připomeneme např. 30 let výročí přijetí Úmluvy o biodiverzitě nebo 50 let přijetí Pařížské úmluvy o světovém kulturním a přírodním dědictví. Letos jsme si připomněli 30 let přijetí Listiny základních práv a svobod (1991). V ní již tehdy byl čl. 35, tolik zásadní pro právo životního prostředí. Právě Václav Havel pomáhal myšlenkově tehdejším právníkům formulovat podklady pro tento článek a rovněž pro čl. 7 Ústavy České republiky.

Na ochranu životního prostředí Václav Havel nezapomínal ani při svých zahraničních cestách. V projevu před Radou guvernérů Mezinárodního měnového fondu a Světové banky z roku 2000 mimo jiné uvedl: „*Všichni víme, že lze vymyslet tisíc a jeden důmyslný regulační nástroj, který bude ochraňovat zemské klima, neobnovitelné zdroje, biologickou rozmanitost, místní zhodnocení zdrojů, kulturní identitu národů a lidské dimenze sídel, svobodnou soutěž a zdravé sociální vztahy. Oč ale běží, je zásadním způsobem posílit systém obecně sdílených mravních norem, které budou vskutku globálně znemožňovat, aby různá pravidla byla obcházena vždy znovu a ještě větší důmyslností, než s jakou byla vymyšlena.*“

Závěrem ovšem neodolám, a vrátím se ještě na chvíli k jeho projevu na zámku Dobříš v roce 1991. „*Dovolte mi připomenout onen základní princip ekologie*

*a z ní odvozených disciplín, který zdůrazňuje vzájemnou podmíněnost všech partikulárních jevů, jejich zasazenost do celků s vyšším stupněm integrace. Nemusím jistě připomínat, že tato provázanost má vpravdě globální rozměr. Naše planeta je plná důkazů, kam vede přezírání tohoto principu. Nejen velké katastrofy černobylského typu, ale již pouhá zřetězení menších, lokálně ohraničených prohřešků vůči tvrdé logice přírodního systému staví samozvané vládce přírody do role zaskočeného dítěte, neschopného zvládat důsledky vlastní nezodpovědnosti. Onu hlubokou pravdu o roli integračního principu v rámci přírodního systému lze s jistotou dávkou fantazie převést i do roviny politického myšlení, tedy vlastně jen do jiné dimenze jsoucna, jejíž smysl tkví v hledání optimální struktury lidské společnosti. Je pozoruhodné, jak inspirativním způsobem ekologie potvrzuje naši politickou zkušenost a vůbec celé naše úsilí dát této zkušenosti institucionální výraz v podobě organického vřazení naší země do vyšších integračních celků v rámci evropského kontinentu.*

*Člověk není vládcem přírody, není jejím pánem, jejím vrcholem, jejím nejlepším organizátorem, jejím rozumem. Člověk je prostě jen její součástí.*<sup>2</sup>

Jsem přesvědčen, že jeho slova a myšlenky jsou i po tolika letech stále aktuální a živá. Často si kladu otázku, co by tomu, co se děje dnes, pan prezident Václav Havel řekl.

*Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

---

<sup>2</sup> Úplná znění zde citovaných projevů viz [www.vaclavhavel-library.org](http://www.vaclavhavel-library.org).

## TEN YEARS WITHOUT MR. PRESIDENT VÁCLAV HAVEL

### Abstract

Ten years ago, he was died the last president of former Czechoslovakia and first president of Czech Republic Václav Havel (1936–2011). This article focuses on his relationship to environmental protection and environmental law and policy. Václav Havel promoted the green politics and environmental NGOs. He co-authored sections relating to environmental protection in the Constitution of the Czech Republic Act and in the Charter of human rights and freedoms. During his presidency at the beginning of the 90s it created a system of Czech environmental law. Václav Havel suggested creating a federal Ministry of the Environment. He stood at the birth of conferences on the landscape protection entitled “The face of our country”, that took place between 2001 and 2008. In their national and international speeches, he often spoke not only about the protection of human rights, but also for nature conservation. For example, Václav Havel spoke at the first Ministerial Conference UNECE within the “Environment for Europe” process, that took place in 1991 at Dobříš Castle in the former Czechoslovakia.

**Keywords:** Václav Havel, Czech environmental law, Ministerial Conference UNECE within the “Environment for Europe” process.



## ☛ VĚDECKÁ TÉMATA ☛

**FIT FOR 55: LEGISLATIVNÍ BALÍČEK, KTERÝ BERE  
ZMĚNU KLIMATU VÁŽNĚ***JUDr. Karolina Žáková, Ph.D. a Daniel Rufer***1. Úvod<sup>1</sup>**

V návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu (*European Green Deal*) představenou Evropskou komisí (dále jen „Komise“) na konci roku 2019<sup>2</sup> přijaly Evropský parlament a Rada v červnu 2021 nařízení (EU) 2021/1119 zakotvující tzv. evropský právní rámec pro klima (*European Climate Law*)<sup>3</sup>. Toto nařízení stanovilo „v zájmu dodržení dlouhodobého teplotního cíle uvedeného v čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody“<sup>4</sup> závazné cíle EU v oblasti ochrany klimatu, konkrétně cíl klimatické (uhlíkové) neutrality pro rok 2050<sup>5</sup> a průběžný cíl pro rok 2030 spočívající v čistém domácím snížení emisí skleníkových plynů (tedy emisí po odečtení pohlcování) alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990<sup>6</sup>, a uložilo příslušným orgánům Unie a členským státům přijmout nezbytná opatření za účelem dosažení těchto cílů.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Tento článek byl vytvořen v rámci vědeckého projektu Univerzity Karlovy SVV č. 260 492 s názvem Udržitelný rozvoj a další mimoprávní faktory tvorby, interpretace a aplikace soukromého práva.

<sup>2</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu*. COM(2019) 640 final [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>3</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

<sup>4</sup> Připomeňme, že Pařížská dohoda (*Paris Agreement*) je právně závaznou mezinárodní smlouvou přijatou v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) v Paříži dne 12. prosince 2015. Pařížská dohoda stanoví v čl. 2 odst. 1 písm. a) cíl spočívající v udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod 2°C ve srovnání s předindustriálními hodnotami a usilování o omezení tohoto nárůstu na 1,5 °C. Více informací k Pařížské dohodě, včetně jejího textu, viz United Nations. *The Paris Agreement* [online]. United Nations Framework Convention on Climate Change, 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>5</sup> Evropský právní rámec pro klima, čl. 1 a 2. Klimatická neutralita v kontextu EU znamená vyrovnaní celounijních emisí skleníkových plynů z antropogenních zdrojů v rámci celého hospodářství a jejich pohlcování prostřednictvím přírodních i umělých propadů.

<sup>6</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 1.

<sup>7</sup> Tamtéž, čl. 2 odst. 2.

Dne 14. července 2021 zveřejnila Komise legislativní balíček *Fit for 55* (česky možné přeložit jako „připraveni na 55“), jehož účelem je dosáhnout stanoveného průběžného cíle pro rok 2030, tedy 55% snížení celounijních emisí skleníkových plynů. Kromě průvodního sdělení<sup>8</sup> je balíček tvořen třinácti provázanými legislativními návrhy a jednou politikou (strategií)<sup>9</sup>, které dohromady přinášejí komplexní změny unijní právní úpravy v řadě oblastí a které – budou-li přijaty – vyvolají potřebu rozsáhlých změn i v národních právních řádech členských států, včetně České republiky.

Účelem tohoto článku je představit základní změny, které balíček *Fit for 55* přináší na úrovni práva EU. Z důvodu omezeného rozsahu nemá ambici jednotlivé návrhy podrobovat kritické analýze či rozebírat, jaké změny budou v případě jejich přijetí třeba na úrovni českého práva.

Součástí balíčku *Fit for 55* jsou změna či přepracování, resp. nahrazení, následujících právních předpisů:

- směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (změna provedená dvěma samostatnými návrhy),
- nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (změna),
- nařízení o sdílení úsilí (změna),
- směrnice o obnovitelných zdrojích energie (změna),
- směrnice o energetické účinnosti (přepracování),
- směrnice o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva (nahrazení nařízením),
- nařízení stanovící normy emisí CO<sub>2</sub> pro osobní automobily a dodávky (změna),
- směrnice o zdanění energie (přepracování).

Následující právní předpisy jsou navrhovány jako zcela nové:

- nařízení o mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích,
- nařízení o sociálním klimatickém fondu,
- nařízení o udržitelné letecké dopravě,
- nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě.

Specifický charakter mezi dokumenty předloženými Komisí v rámci balíčku *Fit for 55* má Nová lesní strategie EU do roku 2030, která jako jediná není návrhem závazného právního aktu.

<sup>8</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Fit for 55: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě*. COM(2021) 550 final [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>9</sup> Jedná se o dokumenty COM(2021) 551, COM(2021) 552, COM(2021) 554, COM(2021) 555, COM(2021) 556, COM(2021) 557, COM(2021) 558, COM(2021) 559, COM(2021) 561, COM(2021) 562, COM(2021) 563, COM(2021) 564, COM(2021) 568 a COM(2021) 572.

## 2. Revize existujících právních předpisů

### 2.1 Změna směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

V oblasti systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (*European Union Emissions Trading System*, dále též jen „EU ETS“)<sup>10</sup> přináší Balíček *Fit for 55* změny jednak ve vztahu k emisím z energetiky, průmyslu a námořní a letecké dopravy, jednak ve vztahu k emisím ze silniční dopravy a budov, pro něž navrhuje zavést zcela samostatný systém odlišný od stávajícího EU ETS. Změny jsou uvedeny ve dvou legislativních návrzích měnících **směrnici** Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 **o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství** a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále též jen „směrnice o EU ETS“), z nichž jeden se zaměřuje pouze na leteckou dopravu a druhý zahrnuje všechny ostatní změny. Transpoziční lhůta je v obou případech navrhována do 31. prosince 2023.

#### 2.1.1 Revize stávajícího systému EU ETS

Systém unijního obchodování s emisními povolenkami je nástrojem unijní klimatické politiky, který nastavuje tržní mechanismus určující cenu za každou tunu uhlíku emitovanou přibližně 10 000 zařízeními v energetickém a zpracovatelském průmyslu a také v rámci evropských dopravních letů. V současné době účinný systém vznikl na základě směrnice o EU ETS v roce 2005 a dosud naposledy byl revidován směrnicí (EU) 2018/410<sup>11</sup> s cílem dosáhnout redukce emisí v působnosti tohoto systému o 43 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005. Aktuální analýza zpracovaná útvary Komise ukázala, že v současném nastavení by systém EU ETS vedl k redukci emisí o 51 % oproti roku 2005. Přestože by i bez dalších změn šlo o překonání původního cíle, k dosažení nového celkového cíle redukce emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 by nestačil.<sup>12</sup> Obecným cílem jeho zamýšlené revize v rámci balíčku *Fit for 55* prostřednictvím předloženého **návrhu změny směrnice o EU ETS**<sup>13</sup> tak je snaha tohoto cíle dosáhnout, a to náklado-

<sup>10</sup> Obecné informace o EU ETS viz European Commission. *EU Emissions Trading System (EU ETS)* [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en) [cit. 10. 11. 2021].

<sup>11</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

<sup>12</sup> Evropská komise. *Návrh změny směrnice o EU ETS*. COM(2021) 551 final. Cit. dílo (pozn. č. 13), str. 1.

<sup>13</sup> Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757*. COM(2021) 551 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551> [cit. 10. 11. 2021].

vě efektivně, spravedlivě a tak, aby náklady v rámci tohoto úsilí nesly všechny relevantní sektory. V posouzení dopadů, které je součástí předloženého návrhu, je **jako optimální v rámci systému EU ETS označen cíl snížení čistých emisí skleníkových plynů o 61 % do roku 2030 v porovnání s rokem 2005.**<sup>14</sup> V praxi to znamená nutnost primárně upravit, resp. v tomto případě logicky **snížit celkový počet emisních povolenek vydaných v rámci EU ETS.**

S ohledem na výše zmíněný nákladově optimální způsob došla Komise k závěru, že bez rozšíření působnosti EU ETS na další oblasti by redukce emisí v některých odvětvích nebyla dostatečná k naplnění celkového cíle redukce emisí o 55 %. Vzhledem k tomu, že v námořní dopravě došlo od roku 1990 k nárůstu emisí, a k tomu, že bez přijetí dalších opatření<sup>15</sup> by tyto emise s největší pravděpodobností rostly i nadále, zatímco k dosažení klimatické neutrality do roku 2050 je třeba, aby emise v námořní dopravě oproti roku 1990 klesly o zhruba 80–82 % (a o 88–89 % oproti roku 2008<sup>16</sup>)<sup>17</sup>, se **Komise rozhodla systém EU ETS rozšířit i na námořní dopravu.** Pro dosažení co možná nejplynulejšího náběhu takto rozšířeného systému návrh počítá s přechodným obdobím trvajícím mezi lety 2023–2026, během něž by měli lodní přepravci odevzdávat povolenky pouze za část svých ověřených emisí, přičemž tento poměr by měl v průběhu těchto čtyř let vzrůst na 100 %.<sup>18</sup> Začleněním námořní dopravy do EU ETS by mělo být do systému přidáno zhruba 90 milionů tun CO<sub>2</sub>, což by dle závěrů Komise nemělo mít větší dopad na dostupnost povolenek pro ostatní odvětví. Právě z důvodu začlenění námořní dopravy do EU ETS je součástí návrhu směrnice i návrh změn nařízení (EU) 2015/757<sup>19</sup> ve vztahu k vykazování souhrnných údajů o emisích na úrovni společností, jež nesou odpovědnost za loď, i s ohledem na úpravu vztahu správních orgánů a těchto společností.

Rozšíření EU ETS o námořní dopravu by se mělo vztahovat na 50 % emisí z lodí plavících se z či do přístavu mimo jurisdikci členského státu, 100 % emisí z lodí plavících se mezi přístavy spadajícími pod jurisdikci členských států a 100 % emisí z lodí kotvících v přístavu spadajícím pod jurisdikci členského státu.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Tamtéž, str. 1.

<sup>15</sup> Součástí balíčku *Fit for 55* je i iniciativa FuelEU Maritime podporující rozvoj alternativních pohonů hmot pro námořní dopravu, o níž důkladněji pojednává jiná část 3.3.2. tohoto článku.

<sup>16</sup> Rok 2008 používá ve svých cílech jako výchozí Mezinárodní námořní organizace (*International Maritime Organization*, IMO).

<sup>17</sup> Evropská komise. *Návrh změny směrnice o EU ETS*. COM(2021) 551 final. Cit. dílo, str. 2.

<sup>18</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 1 bod 6 (nový čl. 3ga směrnice o EU ETS). Povolenky budou muset být vyřazeny za 20 % ověřených emisí vykázaných za rok 2023, 45 % ověřených emisí vykázaných za rok 2024, 70 % ověřených emisí vykázaných za rok 2025 a 100 % ověřených emisí vykázaných za rok 2026 a každý následující rok.

<sup>19</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/757 ze dne 29. dubna 2015 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy a o změně směrnice 2009/16/ES.

<sup>20</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 1 bod 5 (nový čl. 3g směrnice o EU ETS).

Další změnou, kterou návrh přináší, je **jednorázové snížení celkového množství povolenek** (emisního stropu) se současným zvýšením **tzv. lineárního redukčního faktoru** na 4,2 %, a to od roku následujícího po vstupu směrnice v platnost.<sup>21</sup> Kombinace těchto dvou změn povede k rychlejšímu snižování emisí v rámci EU ETS, celkové snížení emisí v tomto systému by tak mělo dosáhnout již zmíněných 61 % do roku 2030 oproti roku 2005. V reakci na začlenění námořní dopravy do systému EU ETS se v témže roce zároveň zvýší množství povolenek pro celou Unii o 79 milionů povolenek pro námořní dopravu.

S ohledem na to, že investice do nízkouhlíkových technologií budou muset pro naplnění unijních klimatických ambicí zásadně vzrůst, **mění návrh změny směrnice o EU ETS též způsob přidělování bezplatných povolenek**: v případě zařízení, na něž se vztahuje povinnost provádět energetický audit, se bezplatné povolenky udělí v plném rozsahu, pouze budou-li provedena doporučení obsažená ve zprávě o auditu, případně bude prokázáno provedení jiných opatření s rovnocennými účinky; jinak dojde ke snížení bezplatných povolenek o 25 %.<sup>22</sup> Návrh mění také **způsob využití příjmů z dražeb povolenek tak, že členské státy musí všechny tyto příjmy, s výjimkou těch, které případnou do rozpočtu EU, použít na stanovené účely související s ochranou klimatu**<sup>23</sup>, včetně nově vložené možnosti poskytnutí podpory na řešení sociálních aspektů v domácnostech s nižšími a středními příjmy<sup>24</sup>. Návrh s ohledem na náklady energetické transformace rovněž počítá s dražbou dalších 2,5 % objemu povolenek v letech mezi rokem následujícím po vstupu směrnice v platnost a rokem 2030 pro Modernizační fond, kdy přijímajícími státy pro toto množství povolenek budou členské státy s HDP na obyvatele v tržních cenách nižším než 65 % průměru Unie v letech 2016 až 2018.<sup>25</sup>

Návrh dále **mění fungování tzv. rezervy tržní stability** (*market stability reserve*)<sup>26</sup> vytvořené rozhodnutím (EU) 2015/1814<sup>27</sup> s cílem učinit systém EU ETS

<sup>21</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 10 (nový pododstavec čl. 9 směrnice o EU ETS). Lineární redukční faktor je jedním ze základních parametrů EU ETS; vyjadřuje hodnotu, o niž se každoročně snižuje množství povolenek v EU ETS. Do roku 2020 byl lineární faktor 1,74 %, od roku 2021 je roven 2,2 %.

<sup>22</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 12 (nové znění čl. 10a odst. 1 směrnice o EU ETS).

<sup>23</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 11 písm. b) (nové znění čl. 10 odst. 3 směrnice o EU ETS). V současné době musí státy na tyto účely, které jsou přesně vyjmenovány v čl. 10 odst. 3 směrnice o EU ETS, využít 50 % výnosů z dražeb povolenek.

<sup>24</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 11 písm. c) (nové znění čl. 10 odst. 3 písm. h) směrnice o EU ETS).

<sup>25</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 11 písm. a) (nové znění čl. 10 odst. 1 směrnice o EU ETS). Podle platného znění směrnice o EU ETS (jehož podstatu návrh zachovává) jsou pro Modernizační fond dražena 2 % z celkového množství povolenek mezi lety 2021 a 2030. Přijímajícími členskými státy jsou státy, které měly v roce 2013 HDP na obyvatele v tržních cenách nižší než 60 % průměru Unie.

<sup>26</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 2.

<sup>27</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1824 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES.

odolnější vůči nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou a umožnit jeho fungování řádným tržním způsobem. Do rezervy je každoročně umisťován určitý počet povolenek, které mohou být za stanovených podmínek opět uvolňovány a připojovány k objemu povolenek určených k dražbě. Revidované znění rozhodnutí mimo jiné stanoví, že pokud při přezkumu fungování rezervy, který je Komise povinna provést, nebude rozhodnuto jinak, nebudou od roku 2023 již povolenky držené v rezervě v množství přesahujícím 400 milionů platné.<sup>28</sup>

Komise zároveň v **separátním návrhu**<sup>29</sup> navrhuje opatření **vedoucí k posílení systému dražby povolenek v oblasti letecké dopravy** a s tím související postupné snižování množství povolenek přidělovaných bezplatně. I tyto kroky mají přispět k cíli snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o plánovaných 55 %.

### 2.1.2 Vytvoření nového systému pro emise z budov a silniční dopravy

Velký potenciál pro nákladově efektivní redukci emisí skleníkových plynů mají také budovy, z nichž část již je začleněna do EU ETS (např. dodávky elektřiny do budov a dálkové vytápění), a oblast silniční dopravy, která dnes tvoří zhruba 25 % unijních emisí skleníkových plynů, přičemž oproti roku 1990 emise v tomto odvětví stouply o čtvrtinu.<sup>30</sup> **Komise proto v souladu se svým dřívějším postojem navrhuje zahrnout budovy a silniční dopravu do systému emisního obchodování.** Slibuje si od toho zvýšenou a harmonizovanou ekonomickou motivaci pro daná odvětví, která by měla vést k větší jistotě, že cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů budou naplněny.

**Z obavy o stabilitu současného systému EU ETS** Komise navrhuje<sup>31</sup>, aby obchodování s těmito emisemi bylo zavedeno na přidruženém a vzájemně zkoordinovaném principu, avšak **v rámci samostatně fungujícího systému.** Vzájemné propojení těchto dvou systémů by mělo být zvažováno až po vyhodnocení zkušeností nabitých několika lety jejich paralelního fungování.

Jedním ze specifik odvětví silniční dopravy a budov oproti ostatním odvětvím, která pokrývá systém EU ETS, je fakt, že v nich působí celá řada malých producentů emisí, pro něž by zavedení systému v nepřizpůsobené podobě zname-

<sup>28</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 2 bod 1 písm. c) (nový čl. 1 odst. 5a rozhodnutí (EU) 2015/1824).

<sup>29</sup> Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o příspěvek letecké dopravy k cíli Unie snížit emise v celém hospodářství a o řádné zavedení celosvětového tržního opatření.* COM(2021) 552 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0552> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>30</sup> Evropská komise. *Návrh změny směrnice o EU ETS.* COM(2021) 551 final. Cit. dílo, str. 3.

<sup>31</sup> Návrh na zavedení samostatného systému EU ETS pro silniční dopravu a budovy je součástí výše zmíněného návrhu změny směrnice o EU ETS, konkrétně se jedná o čl. 1 bod 21, který do směrnice o EU ETS vkládá novou kapitolu IVa (čl. 30a až 30i) nazvanou Systém obchodování s emisemi pro odvětví budov a silniční dopravy.

nalo přílišnou administrativní zátěž. Z tohoto důvodu je proto **regulace předsa-zena na samotný začátek dodavatelského řetězce, regulovanou činností je tak již samotné propuštění ke spotřebě paliv**, která jsou spalována v odvětví budov a silniční dopravy.<sup>32</sup> Regulovaným subjektem je pak fyzická či právnická osoba s výjimkou konečného spotřebitele paliv, která vykonává regulovanou činnost a spadá do některé z vymezených kategorií.<sup>33</sup>

Nový systém obchodování s emisemi pro odvětví budov a silniční dopravy by měl začít fungovat v roce 2025. Členské státy jsou povinny zajistit, že od 1. ledna tohoto roku nebude žádný regulovaný subjekt provozovat regulovanou činnost bez povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů uděleného příslušným orgánem.<sup>34</sup> Dražby povolenek pak začnou v roce 2026.<sup>35</sup>

**Celkové množství povolenek v tomto systému** (emisní strop) bude stanoveno na základě dat získaných v rámci provádění nařízení o sdílení úsilí<sup>36</sup> a **bude postupně klesat** tak, aby bylo v rámci dotčených odvětví dosaženo redukce emisí o 43 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005. Výchozím rokem bude rok 2024, v každém následujícím roce se množství povolenek bude snižovat o stanovený lineární redukční faktor.<sup>37</sup> Na rozdíl od stávajícího systému EU ETS nebudou poskytovány žádné emisní povolenky zdarma. Společnými charakteristikami se systémem EU ETS je naopak uplatnění mechanismu rezervy tržní stability pro případ prudkých krátkodobých výkyvů cen povolenek<sup>38</sup>, dražba části (150 milionů) povolenek ve prospěch inovačního fondu zřízeného dle čl. 10a odst. 8 směrnice o EU ETS na podporu inovací v oblasti nízkouhlíkových technologií a procesů<sup>39</sup> či vázanost využití výnosů z dražeb členskými státy na stanovené účely<sup>40</sup>. Obdobně

<sup>32</sup> Činnosti, na něž se vztahuje kapitola IVa, jsou uvedeny v nové příloze III, jejíž vložení do směrnice o EU ETS je navrhováno.

<sup>33</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 1 bod 2 písm. d) (nový čl. 3 písm. x) směrnice o EU ETS).

<sup>34</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 21 (nový čl. 30b směrnice o EU ETS).

<sup>35</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 21 (nový čl. 30d směrnice o EU ETS).

<sup>36</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013.

<sup>37</sup> Návrh změny směrnice o EU ETS, čl. 1 bod 21 (nový čl. 30c směrnice o EU ETS). Výchozí lineární redukční faktor pro rok 2025 je stanoven ve výši 5,15 %, v dalších letech se může měnit v závislosti na průměrných emisích vykázaných v systému za období 2024 až 2026.

<sup>38</sup> Tamtéž, čl. 2 bod 2 (nový čl. 1a rozhodnutí (EU) 2015/1824 nazvaný „Uplatňování rezervy tržní stability pro odvětví budov a silniční dopravy“).

<sup>39</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 21 (nový čl. 30d odst. 3 směrnice o EU ETS).

<sup>40</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 21 (nový čl. 30d odst. 5 směrnice o EU ETS). Vedle činností souvisejících s ochranou klimatu uvedených v čl. 10 odst. 3 směrnice o EU ETS mohou členské státy výnosy využít na opatření, která přispějí k dekarbonizaci vytápění a chlazení budov nebo ke snížení energetických potřeb budov či povedou ke snížení emisí v sektoru dopravy, případně k poskytnutí finanční podpory domácnostem s nízkými příjmy v budovách s nejvyšší energetickou náročností či podpory zaměřené na řešení sociálních aspektů týkajících se uživatelů dopravy s nízkými a středními příjmy.

jako ve stávajícím systému EU ETS budou i požadavky na monitoring, hlášení a ověřování emisí.

## 2.2 Změna nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví

**Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU (dále též jen „nařízení LULUCF“, z anglického „*land use, land-use change and forestry*“), účinné od roku 2021, zavazuje členské státy k tomu, aby zajistily, že celkový objem emisí skleníkových plynů<sup>41</sup> z využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví v období 2021–2025 a 2026–2030 nepřesáhne objem skleníkových plynů, které jsou těmito sektory pohlceny.

Návrh změny nařízení LULUCF<sup>42</sup>, který je součástí balíčku *Fit for 55*, reaguje na tři hlavní problémy odvětví LULUCF.<sup>43</sup> Za prvé jde o fakt, že **objem uložené-ho uhlíku v půdě a biomase v posledních letech klesá** pod vlivem vzrůstajícího objemu těžby dřeva souvisejícího se stárnutím lesů a rostoucí poptávkou po dřevu, setrvalého objemu emisí souvisejících s využíváním půdy, přírodních katastrof a nedostatku finančních a legislativních stimulů. Logickým primárním záměrem návrhu tak je tento trend zvrátit. Druhým řešeným nedostatkem je **nedostatečná integrace využívání půdy do klimatické legislativy**, kdy zemědělství a oblasti, které pokrývá LULUCF, nemají integrovaný cíl a jsou upraveny samostatnými právními předpisy s možností uplatnění pravidel flexibility. Cílem je tak integrace existujících nástrojů a posílení synergií efektů mezi nimi. Třetí problém pak představuje fakt, že **pravidla pro započítávání, monitoring a podávání zpráv** nastavená nařízením LULUCF jsou obtížně přenositelná do praxe, **neposkytují dostatečně přesná data a zároveň představují neúměrnou zátěž pro jednotlivé subjekty**. Novelizace je tedy vedena kromě jiného též snahou systém na jedné straně zjednodušit a na druhé straně pak zpřesnit za využití současných možností monitorovacích technologií pro přesnější monitoring plnění závazků. Vzhledem k nutnosti vytvořit určitý časový prostor pro přizpůsobení odvětví LULUCF no-

<sup>41</sup> Nařízení zahrnuje emise oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>), metanu (CH<sub>4</sub>) a oxidu dusného (N<sub>2</sub>O) vyjádřené v tunách ekvivalentu CO<sub>2</sub> (viz nařízení LULUCF, příloha I část A).

<sup>42</sup> Evropská komise. „Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel souladu, stanovení cílů členských států pro rok 2030 a závazek ke společnému dosažení klimatické neutrality v odvětví využívání půdy, lesnictví a zemědělství do roku 2035, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum. COM(2021) 554 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0554> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>43</sup> Viz tamtéž, důvodová zpráva, str. 7.

vým pravidlům počítá návrh pro tzv. první období souladu mezi lety 2021–2025 jen se změnami dílčího charakteru, **k významným změnám dochází až pro tzv. druhé období souladu mezi lety 2026 až 2030.**

Návrh na prvním místě stanoví **přísnější závazky členských států a ambicióznější cíle Unie v odvětví LULUCF, resp. v tzv. kombinovaném odvětví půdy**, kterým se rozumí odvětví LULUCF a odvětví zemědělství produkující emise jiných skleníkových plynů než  $\text{CO}_2$ <sup>44, 45</sup>. Pro období 2021–2025 je zachována povinnost každého členského státu zajistit, aby emise skleníkových plynů v odvětví LULUCF nepřekračovaly jejich pohlcení, **pro rok 2030 je však stanoven nový cíl Unie spočívající v čistém pohlcení objemu skleníkových plynů ve výši 310 milionů tun ekvivalentu  $\text{CO}_2$** . Tento cíl je tvořen součtem individuálních cílů členských států stanovených v nové příloze IIa<sup>46</sup>, jichž mají členské státy dosáhnout v souladu s lineární trajektorií začínající v roce 2022 a stanovící pro každý členský stát cíl pro každý rok v období 2026–2029<sup>47</sup>. Pro rok 2035 je pak stanoven **cíl klimatické neutrality v kombinovaném odvětví půdy** (tedy se započtením zemědělských odvětví produkujících emise jiných skleníkových plynů než  $\text{CO}_2$ <sup>48</sup>) a pro následující roky cíl záporných emisí za účelem vyrovnání emisí přebývajících v jiných odvětvích. Příspěvek každého členského státu k tomuto cíli bude navržen Komisí nejpozději do 31. prosince 2025, a to na základě integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu předložených členskými státy.

Návrh dále upravuje stávající **mechanismy flexibility** (*flexibility mechanisms*) umožňující převody emisí, resp. pohlcení, za účelem dosažení stanovených závazků a zavádí nový **mechanismus flexibility využívání půdy na období 2026–2030**<sup>49</sup>, který by měl od roku 2026 nahradit pravidla flexibility platná ve vztahu k obhospodařované lesní půdě. Nový mechanismus se bude vztahovat na veškerou půdu relevantní pro splnění stanovených cílů a umožní členským státům řešit neočekávaná snížení čistého pohlcení u všech kategorií půdy v důsledku škodli-

<sup>44</sup> Kategorie vykazování emisí a pohlcení spojených s využíváním půdy stanovené v návrhu na změnu nařízení LULUCF vycházejí ze způsobu vykazování v rámci inventury skleníkových plynů podle nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu a přesně odrážejí kategorie vykazování stanovené ve společném formuláři pro vykazování podle pokynů stanovených v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu.

<sup>45</sup> Návrh změny nařízení LULUCF, čl. 1 bod 3 (nový čl. 4 nařízení LULUCF).

<sup>46</sup> Pro Česko činí pro rok 2030 hodnota snížení čistých emisí skleníkových plynů v odvětví LULUCF 1 228 kiloton ekvivalentu  $\text{CO}_2$ .

<sup>47</sup> Tyto roční cíle pro každý členský stát, vyjádřené v tunách ekvivalentu  $\text{CO}_2$ , budou stanoveny prováděcími akty Komise, na základě průměrných údajů z inventur skleníkových plynů za roky 2021, 2022 a 2023 vykázaných jednotlivými členskými státy.

<sup>48</sup> Tato odvětví jsou stanovena v navrhovaném novém čl. 2 odst. 3 a zahrnují například enterickou fermentaci (tedy emise skleníkových plynů, zejm. metanu, v důsledku trávicího procesu přežvýkavců), hospodaření se statkovými hnojivy, vápnění půd či používání močoviny.

<sup>49</sup> Návrh změny nařízení LULUCF, čl. 1 bod 13 (nový čl. 13b nařízení LULUCF).

vých přírodních činitelů. Jeho výše pro všechny členské státy dohromady bude dosahovat až 178 milionů tun ekvivalentu CO<sub>2</sub> a postižené členské státy z něj za splnění stanovených podmínek budou moci kompenzovat nadměrné emise vykázané v období 2026–2030. Základní obecnou podmínkou využití mechanismu bude skutečnost, že nebude ohroženo splnění unijního cíle pro rok 2030, tedy že rozdíl mezi ročním úhrnem všech emisí skleníkových plynů a jejich pohlcení na území Unie a ve všech kategoriích vykazování využití půdy a cílem Unie pro rok 2030 (čisté pohlcení ve výši 310 milionů tun ekvivalentu CO<sub>2</sub>) bude záporný.

Návrh též upřesňuje povinnosti členských států týkající se podávání **zpráv o souladu** obsahujících bilance celkových emisí a celkových pohlcení za příslušné období pro každou kategorii započítávání využití půdy<sup>50</sup>.

Současné s nařízením LULUCF je navrhována i novelizace nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.<sup>51</sup> Důvodem pro tuto změnu je fakt, že předmětné nařízení stanovuje pravidla pro monitoring a vykazování emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování a pro sledování pokroku dosaženého členskými státy.

Platnost nařízení je navrhována dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.<sup>52</sup>

### 2.3 Změna nařízení o sdílení úsilí

**Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 **o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody** a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 (*Effort Sharing Regulation*, dále též jen „nařízení o sdílení úsilí“) stanoví povinnosti členských států, pokud jde o jejich minimální příspěvky ve stanoveném období ke splnění cíle Unie snížit ve stanovených odvětvích emise skleníkových plynů o 30 % oproti úrovním z roku 2005. Vztahuje se na emise skleníkových plynů<sup>53</sup> z odvětví, která nepokrývá systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (směrnice o EU ETS) ani nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (nařízení LULUCF)<sup>54</sup> a zahrnuje zhruba 60 % unijních emisí skleníkových plynů<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 15 (nový čl. 14 odst. 1 nařízení LULUCF).

<sup>51</sup> Tamtéž, čl. 2.

<sup>52</sup> Tamtéž, čl. 3.

<sup>53</sup> Emisemi skleníkových plynů se rozumí emise oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>), methanu (CH<sub>4</sub>), oxidu dusného (N<sub>2</sub>O), částečně fluorovaných uhlovodíků (HFC), zcela fluorovaných uhlovodíků (PFC), fluoridu dusitého (NF<sub>3</sub>) a fluoridu sírového (SF<sub>6</sub>) vyjádřené v tunách ekvivalentu CO<sub>2</sub> (nařízení o sdílení úsilí, čl. 3 odst. 1).

<sup>54</sup> Tamtéž, čl. 2.

<sup>55</sup> Konkrétně do působnosti nařízení spadají přímé emise skleníkových plynů v oblasti dopravy

Nařízení stanoví v příloze I pro každý členský stát **procentní podíl, o který musí do roku 2030 omezit své emise skleníkových plynů** ve vztahu ke své úrovni emisí v roce 2005<sup>56</sup>, přičemž tohoto cíle musí dosahovat postupně, v souladu s lineární trajektorií stanovenou v souladu s nařízením. Komise je v této souvislosti povinna přijmout prováděcí akty, v nichž stanoví roční emisní přiděly (tedy maximální povolené emise skleníkových plynů) pro členské státy pro jednotlivé roky v období 2021–2030 vyjádřené v tunách ekvivalentu CO<sub>2</sub>, včetně referenční hodnoty emisí skleníkových plynů v roce 2005, k níž se jednotlivé emisní přiděly vztahují.<sup>57</sup> Za účelem splnění svých cílů mají státy možnost uplatnit mechanismy flexibility spočívající ve vypůjčení, započtení a převodu určitého množství emisí buď mezi jednotlivými roky, či mezi členskými státy<sup>58</sup>, a za určitých okolností započítat pohlcení emisí ze sektoru využití půdy, změn ve využití půdy a lesnictví ve smyslu nařízení (EU) 2018/841 (nařízení LULUCF)<sup>59</sup>.

Pokud by nařízení o sdílení úsilí zůstalo v platnosti v nezměněném znění (a státy by plnily své závazky), došlo by do roku 2030 k redukci emisí o 32 % oproti roku 2005. Takový výsledek by sice znamenal překonání původně stanoveného cíle, nestačil by ale ke splnění aktuálního cíle snížení emisí skleníkových plynů pro rok 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Komise proto v rámci balíčku *Fit for 55* navrhuje změnu nařízení, která nové cíle zohledňuje. Obecným cílem, který sleduje předložený **návrh nařízení, kterým se mění nařízení o sdílení úsilí** (dále též jen „návrh změny nařízení o sdílení úsilí“)<sup>60</sup>, je tedy stanovené závazky zpřísnit.

Návrh pochopitelně na prvním místě **zpřísňuje** (resp. přesněji aktualizuje) **obecný cíl Unie** týkající se snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v odvětvích, na něž se nařízení vztahuje, ze 30 % na 40 % oproti úrovním z roku 2005<sup>61</sup>, **stejně jako povinné snížení emisí jednotlivých členských států stanovené v příloze**.<sup>62</sup> Princip postupného, každoročního snižování emisí v souladu se stanovenou lineární trajektorií a ročními emisními přiděly stanovenými pro každý člen-

---

(kromě letecké dopravy a jiné než vnitrostátní lodní dopravy), dále pak sektory budov, zemědělství, nakládání s odpady a průmyslová zařízení a procesy nezahrnuté v EU ETS.

<sup>56</sup> Nařízení o sdílení úsilí, čl. 4 odst. 1 a příloha I. Pro Česko činí tato hodnota 14 %.

<sup>57</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 2 a 3.

<sup>58</sup> Tamtéž, čl. 5.

<sup>59</sup> Tamtéž, čl. 7.

<sup>60</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody*. COM(2021) 555 final. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2021%3A555%3AFIN> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>61</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 1 (nové znění čl. 1 nařízení o sdílení úsilí). Snížení emisí o 40 % ve srovnání s rokem 2005 odpovídá snížení emisí o 50 % ve srovnání s rokem 1990.

<sup>62</sup> Nové cíle pro jednotlivé státy jsou stanoveny ve sloupci 2 přílohy (příloha již není číslována, protože je jediná, přílohu II návrh ruší), pro Česko činí -26 %.

ský stát Komisi zůstává zachován, mění se však způsob stanovení každoročních cílů.<sup>63</sup> Návrh zachovává stanovené mechanismy flexibility, upravuje však možnost započíst v případě překročení stanoveného ročního emisního přidělu čistá pohlcení ze sektoru LULUCF<sup>64</sup>.

**Nově je pak návrhem zaveden institut dobrovolné dodatečné rezervy<sup>65</sup>,** která se stanoví v registru Unie, pokud dojde do roku 2030 ke snížení čistých emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % ve srovnání s úrovněmi z roku 1990. Tuto rezervu budou tvořit čistá pohlcení, která zúčastněné členské státy vytvořily v období 2026–2030 nad rámec příslušných cílů podle nařízení LULUCF a budou z ní za stanovených podmínek<sup>66</sup> moci čerpat státy, které překročí své roční emisní přiděly.

Vstup nařízení v platnost je navrhován dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.

## 2.4 Změna směrnice o obnovitelných zdrojích energie

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001** ze dne 11. prosince 2018 **o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů** (označovaná též zkratkou RED II, *Renewable Energy Directive II*, dále též jen „směrnice RED II“) nahradila s účinností od 1. července 2021 směrnici 2009/28/ES věnovanou témuž tématu (označovanou jako RED)<sup>67</sup>. Směrnice stanoví společný rámec pro podporu energie z obnovitelných zdrojů, závazný cíl Unie pro celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie v roce 2030, pravidla finanční podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, samospotřeby této elektřiny a využívání energie z obnovitelných zdrojů v odvětví vytápění a chlazení a v odvětví dopravy, pravidla regionální spolupráce mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi, pravidla záruk původu, správních postupů, informování a odborné přípravy a rovněž kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových

<sup>63</sup> Návrh změny nařízení o sdílení úsilí, čl. 1 bod 3 (nové znění čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení o sdílení úsilí).

<sup>64</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 5 (nové znění čl. 7 nařízení o sdílení úsilí).

<sup>65</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 7 (nový čl. 11a nařízení o sdílení úsilí). Členské státy, které se rozhodnou do dodatečné rezervy nepřispívat ani z ní nečerpat, musí toto své rozhodnutí oznámit Komisi do 6 měsíců od vstupu návrhu změny nařízení o sdílení úsilí v platnost.

<sup>66</sup> Podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby členský stát mohl čerpat z rezervy, jsou následující: emise skleníkových plynů členského státu překračují jeho roční emisní přiděly v období 2026–2030, členský stát vyčerpal možnosti flexibility, členský stát v plné míře využil čistá pohlcení ze sektoru LULUCF a členský stát neuskutečnil žádné čisté převody jiným členským státům. Viz tamtéž, čl. 1 bod 7 (nový čl. 11a odst. 4 nařízení o sdílení úsilí).

<sup>67</sup> Návrh přepracované (*recast*) směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dokument COM(2016) 767 final) byl součástí balíčku představeného Komisí 30. listopadu 2016 pod názvem „Čistá energie pro všechny Evropany“. Viz European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the European investment bank: Clean Energy For All Europeans*. COM(2016) 860 final [online]. 2016, str. 7 a násl. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582103368596&uri=CELEX:52016DC0860> [cit. 10. 11. 2021].

plynů pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy.<sup>68</sup> **Energií z obnovitelných zdrojů** se dle směrnice rozumí „*energie z obnovitelných nefosilních zdrojů, totiž energie větrná, energie slunečního záření (termální a fotovoltaická), geotermální, energie okolního prostředí, energie z přílivu nebo vln a jiná energie z oceánů, energie vody, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu z čistření odpadních vod a energie bioplynu*“<sup>69</sup>. **Návrh změny směrnice RED II**<sup>70</sup> předložený v rámci balíčku *Fit for 55* nemění její předmět ani definici energie z obnovitelných zdrojů, přináší však řadu jiných významných změn.

První takovou změnou je navýšení **minimálního podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie pro rok 2030 ze stávajících 32 % na 40 %**<sup>71</sup>. Členské státy budou i nadále povinny stanovit své příspěvky ke společnému splnění celkového cíle Unie v rámci svých integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu s tím, že od 1. ledna 2021 zároveň platí pro členské státy povinnost zajistit, že podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie nebude nižší než tzv. základní podíl, který je pro každý členský stát stanoven v příloze I.<sup>72</sup>

Návrh dále přináší **nová pravidla pro podporu výroby energie z biomasy, a to zejména biomasy lesní**<sup>73</sup>. V obecné rovině je členským státům uloženo přijmout opatření zajišťující, že energie z biomasy bude vyráběna způsobem, který minimalizuje nežádoucí účinky na trh se surovinami z biomasy a škodlivé dopady na biologickou rozmanitost. Konkrétně členské státy nesmí poskytovat podporu na použití některých součástí lesní biomasy (pilařského dřeva, dýhařského dřeva, pařezů a kořenů) k výrobě energie, výrobu energie z obnovitelných zdrojů vyrobené spalováním odpadu, pokud nebyly dodrženy povinnosti tříděného sběru, či postupy, které nerespektují prováděcí pravidla Komise o způsobu uplatňování

<sup>68</sup> Směrnice RED II, čl. 1.

<sup>69</sup> Tamtéž, čl. 2 bod 1.

<sup>70</sup> Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652*. COM(2021) 557 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0557> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>71</sup> Směrnice RED II v platném znění ukládá v čl. 3 odst. 1 povinnost členským státům společně zajistit, že podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie dosáhne v roce 2030 nejméně 32 % s tím, že při splnění stanovených podmínek (např. budou-li náklady na výrobu energie z obnovitelných zdrojů významně sníženy nebo bude-li třeba splnit mezinárodní závazky Unie týkající se dekarbonizace) je Komise povinna předložit do roku 2023 legislativní návrh na zvýšení tohoto cíle. Návrhem na revizi směrnice předloženým v rámci balíčku *Fit for 55* Komise tento svůj úkol plní, změněné ustanovení proto už obsahuje pouze nový cíl, nikoliv již povinnost Komise předkládat legislativní návrh na jeho zvýšení.

<sup>72</sup> Pro Česko činí tento základní podíl 13 %. Viz směrnice RED II, čl. 3 odst. 2 a 4 a příloha I.

<sup>73</sup> Návrh změny směrnice RED II, čl. 1 bod 2 (nové znění čl. 3 směrnice RED II).

zásady kaskádového využívání biomasy<sup>74</sup>. Poskytování podpory na výrobu elektřiny z lesní biomasy v zařízeních vyrábějících pouze elektřinu se pak navrhuje zcela ukončit – s určitými výjimkami – od 31. prosince 2026. Komisi je zároveň uloženo předložit do roku 2026 zprávu o dopadu režimů podpory členských států pro biomasu a posoudit možnost dalších omezení, pokud jde o režimy podpory pro lesní biomasu.

Změna se týká i pravidel pro **společné projekty členských států** v souvislosti s výrobou elektřiny a energie pro vytápění nebo chlazení z obnovitelných zdrojů<sup>75</sup>. Zatímco dle platného znění směrnice fungují společné projekty na bázi dobrovolnosti, návrh předložený Komisí počítá s tím, že do 31. prosince 2025 se každý členský stát musí zapojit alespoň do jednoho společného projektu s jedním nebo více dalšími členskými státy. Členské státy sousedící s mořskou oblastí jsou pak povinny spolupracovat na společném vymezení množství energie z obnovitelných zdrojů na moři, které plánují vyrobit do roku 2050 v dané mořské oblasti, a to s dílčími kroky v letech 2030 a 2040.

Nově je pozornost věnována **začlenění energie z obnovitelných zdrojů do průmyslu**<sup>76</sup> a členským státům je uloženo usilovat o zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v objemu energetických zdrojů využívaných pro konečné energetické a neenergetické účely v průmyslovém sektoru o orientační průměrný minimální roční nárůst o 1,1 procentního bodu do roku 2030. Zároveň s tímto orientačním cílem pro průmysl se zpřísňují pravidla pro **rozšiřování využití energie z obnovitelných zdrojů ve vytápění a chlazení**<sup>77</sup>, kdy se „měkká“ povinnost členských států usilovat o zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů v tomto odvětví o indikativních 1,3 procentního bodu ročně, mění na „tvrdou“ povinnost zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů v tomto odvětví o nejméně 1,1 procentního bodu ročně, resp. o 1,5 procentního bodu pro členské státy, v nichž se využívá odpadní teplo a chlad. Návrh obsahuje též výčet možných opatření pro realizaci tohoto cíle. Členským státům je zároveň uloženo provést posouzení svého potenciálu energie z obnovitelných zdrojů a využívání odpadního tepla a chladu v odvětví vytápění a chlazení a stanovit milníky a opatření pro zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů v oblasti vytápění a chlazení a případně využívání

<sup>74</sup> Zásada kaskádového využívání biomasy je ve své podstatě aplikací hierarchie odpadového hospodářství zakotvené v čl. 4 směrnice 2008/98/ES o odpadech na využívání (především dřevní) biomasy. „V souladu se zásadou kaskádového využívání by dřevní biomasa měla být využívána podle své nejvyšší ekonomické a environmentální přidané hodnoty v tomto pořadí priorit: 1) výrobky na bázi dřeva, 2) prodloužení jejich životnosti, 3) opětovné použití, 4) recyklace, 5) bioenergie a 6) likvidace.“ Viz Evropská komise. *Návrh změny směrnice RED II*. COM(2021) 557 final. Cit. dílo, str. 18, preambulární bod 4.

<sup>75</sup> Směrnice RED II, čl. 9.

<sup>76</sup> Návrh změny směrnice RED II, čl. 1 bod 11 (nový čl. 22a směrnice RED II).

<sup>77</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 12 (nové znění čl. 23 směrnice RED II).

odpadního tepla a chladu prostřednictvím dálkového vytápění a chlazení s cílem zavést dlouhodobou národní strategii dekarbonizace vytápění a chlazení. Ve vztahu k **dálkovému vytápění a chlazení** jsou členské státy dle návrhu povinny usilovat o zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů a z odpadního tepla a chladu nejméně o 2,1 procentního bodu ročně (oproti stávajícímu 1 procentnímu bodu v platném znění směrnice)<sup>78</sup>.

Ke změně dochází i v oblasti **využívání energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy**.<sup>79</sup> Zatímco platné znění směrnice počítá s tím, že dodavatelé paliv zajistí, aby nejpozději v roce 2030 činil podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy alespoň 14 %, dle návrhu by jim mělo být členskými státy nově uloženo zajistit, že množství obnovitelných paliv a elektřiny z obnovitelných zdrojů dodávané do odvětví dopravy povede do roku 2030 ke snížení intenzity emisí skleníkových plynů alespoň o 13 % ve srovnání se základní úrovní vypočítanou stanoveným postupem<sup>80</sup> v souladu s orientační trajektorií stanovenou členskými státy.

Návrh dále mění **kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy**<sup>81</sup>, například rozšiřuje některá omezení platná pro produkty na bázi zemědělské biomasy i na produkty na bázi biomasy lesní (nesmějí být vyrobeny ze surovin získaných z půdy s vysokou hodnotou biologické rozmanitosti či s velkou zásobou uhlíku, tj. půdy, která měla v lednu 2008 nebo později jeden ze stanovených statusů<sup>82</sup>, a to bez ohledu na to, zda ho stále ještě má, či nikoli) či se zpřísníují pravidla pro provádění těžby za účelem výroby produktů na bázi lesní biomasy. Doplněna jsou nově **kritéria úspor emisí skleníkových plynů pro obnovitelná paliva nebiologického původu a recyklovaná paliva s obsahem uhlíku**<sup>83</sup>, u nichž je stanoveno, že pro započítání energie z nich vyrobené do podílů a cílů stanovených směrnicí musí úspory emisí skleníkových plynů z jejich používání činit alespoň 70 %.

<sup>78</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 13 písm. b) (nové znění čl. 24 odst. 4 směrnice RED II).

<sup>79</sup> Tamtéž, čl. 1 body 14-17 (nové znění čl. 25-28 směrnice RED II).

<sup>80</sup> Ustanovení odkazuje na nový čl. 27 odst. 1 písm. b), podle něhož se základní úroveň vypočítá tak, že se množství energie dodané do odvětví dopravy vynásobí hodnotou referenčního fosilního paliva EF(t) stanovenou v příloze V směrnice RED II.

<sup>81</sup> Návrh změny směrnice RED II, čl. 1 bod 18 (nové znění čl. 29 směrnice RED II). Připomeňme, že biopalivem se rozumí „kapalné palivo používané pro dopravu vyráběné z biomasy“ (směrnice RED II, čl. 2 bod 33), biokapalinou „kapalné palivo používané pro energetické účely jiné než dopravu, včetně výroby elektřiny, vytápění a chlazení, vyráběné z biomasy“ (tamtéž, čl. 2 bod 32) a palivem z biomasy „plynná a pevná paliva vyrobená z biomasy“ (tamtéž, čl. 2 bod 27).

<sup>82</sup> Pro produkty z lesní biomasy se jedná o původní les, vysoce biologicky rozmanitý les, oblasti určené k ochraně vzácných nebo ohrožených ekosystémů nebo druhů uznaných na mezinárodní úrovni, vysoce biologicky rozmanité travní porosty o rozloze větší než jeden hektar, mokřady a rašeliniště.

<sup>83</sup> Návrh změny směrnice RED II, čl. 1 bod 19 (nový čl. 29a směrnice RED II).

Vedle toho návrh změny směrnice RED II mimo jiné ukládá členským státům povinnost stanovit rámec podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů, který by měl zejména řešit přetrvávající překážky vysoké úrovně dodávek elektřiny z obnovitelných zdrojů, včetně překážek souvisejících s povolovacími postupy<sup>84</sup>, upřesňuje pravidla pro výpočet podílu energie z obnovitelných zdrojů<sup>85</sup> a pravidla týkající se správních postupů v souvislosti s výrobou a využíváním energie z obnovitelných zdrojů<sup>86</sup>, věnuje samostatný nový článek podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů v budovách<sup>87</sup>, stanoví nová pravidla pro usnadnění integrace elektřiny z obnovitelných zdrojů do systému<sup>88</sup>, ukládá Komisi zajistit, že bude zřízena databáze Unie, která umožní sledování kapalných a plyných obnovitelných paliv a recyklovaných paliv s obsahem uhlíku, a stanoví pravidla jejího fungování<sup>89</sup>.

Návrh konečně mění některá ustanovení dvou souvisejících právních předpisů, a to nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu a směrnice 98/70/ES o jakosti benzinu a motorové nafty, a ruší směrnici Rady (EU) 2015/652, kterou se stanoví metody výpočtu a požadavky na podávání zpráv podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzinu a motorové nafty.<sup>90</sup>

Lhůta pro transpozici návrhu do právních řádů členských států je stanovena na 31. prosince 2024.<sup>91</sup>

## 2.5 Přepracovaná směrnice o energetické účinnosti

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU** ze dne 25. října 2012 **o energetické účinnosti** (*Energy Efficiency Directive*, EED, dále též jen „směrnice EED“) zavádí společný rámec opatření na podporu energetické účinnosti v Unii s cílem zajistit splnění cílů Unie v této oblasti. Energetickou účinností se rozumí „*poměr výstupu ve formě výkonu, služby, zboží nebo energie k množství vstupní energie*“<sup>92</sup>. Ve znění přijatém v roce 2012 směrnice zohledňovala pouze cíl stanovený pro energetickou účinnost v tzv. klimaticko-energetickém balíčku pro

<sup>84</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 2 písm. c) (nový čl. 3 odst. 4a směrnice RED II).

<sup>85</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 3 (nové znění čl. 7 směrnice RED II).

<sup>86</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 5 (nové znění čl. 15 směrnice RED II).

<sup>87</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 6 (nový čl. 15a směrnice RED II).

<sup>88</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 10 (nový čl. 20a směrnice RED II).

<sup>89</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 22 (nový čl. 31a směrnice RED II).

<sup>90</sup> Tamtéž, čl. 2, 3 a 6.

<sup>91</sup> Tamtéž, čl. 5.

<sup>92</sup> Směrnice EED, čl. 2 odst. 4.

rok 2020<sup>93</sup>, tedy zvýšení energetické účinnosti o 20 %, její revize<sup>94</sup> z roku 2018 pak v reakci na nové cíle EU v oblasti ochrany klimatu<sup>95</sup> doplnila pro rok 2030 nový cíl v podobě dalšího zvýšení energetické účinnosti o 32,5 % pro rok 2030. Stejná revize zároveň uložila Komisi povinnost předložit do roku 2023 legislativní návrh na zvýšení těchto cílů „v případě výrazného snížení nákladů v důsledku hospodářského nebo technologického vývoje, nebo bude-li to potřeba ke splnění mezinárodních závazků Unie v oblasti dekarbonizace.“<sup>96</sup> Členským státům pak bylo uloženo stanovit orientační vnitrostátní cíle a příspěvky energetické účinnosti k dosažení cíle Unie pro rok 2030 a uvést je ve svých integrovaných vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu zpracovaných podle nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.

**Návrh přepracované (recast) směrnice o energetické účinnosti** (dále též jen „návrh přepracované směrnice EED“)<sup>97</sup> přináší zásadní změny cílů i přístupu v souladu s faktem, že zvýšení energetické účinnosti (resp. snížení energetické náročnosti) je podmínkou pro dosažení uhlíkové neutrality Unie v roce 2050<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Klimaticko-energetický balíček pro rok 2020 (*2020 Climate & Energy Package*) byl soubor právních předpisů v oblasti ochrany klimatu přijatých postupně v roce 2009. Cíle, k jejichž splnění balíček směřoval, byly dohodnuty na úrovni Evropské rady v březnu 2007 a promítnuty do sdělení Komise 20 a 20 do roku 2020. *Změna klimatu je pro Evropu příležitostí*. Jednalo se o cíle spočívající ve snížení emisí skleníkových plynů o 20 % (ve srovnání s rokem 1990), zvýšení podílu obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie na 20 % a zvýšení energetické účinnosti o 20 %. Srov. Komise Evropských společenství. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. 20 a 20 do roku 2020: Změna klimatu je pro Evropu příležitostí*. KOM(2008) 30 v konečném znění [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0030> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>94</sup> Revize byla provedena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

<sup>95</sup> Jednalo se o cíle snížení emisí skleníkových plynů o 40 % (ve srovnání s rokem 1990), zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie na 32 % a zvýšení energetické účinnosti o 32,5 %. Základem pro stanovení těchto cílů byl tzv. klimaticko-energetický rámec pro rok 2030 (*2030 Climate & Energy Framework*) vycházející ze sdělení Komise *Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* z ledna 2014. Cíle pro podíl energie z obnovitelných zdrojů navržené Komisí v tomto dokumentu byly nižší (27 % energetického mixu Unie v roce 2030) a zvýšení energetické účinnosti nebylo kvantifikováno, strategie se nicméně stala základem pro jednání a zpřísňování těchto cílů na úrovni orgánů Unie v následujících letech. V listopadu 2016 vydala Komise sdělení *Čistá energie pro všechny Evropany (Clean Energy For All Europeans)*, v němž uvedla, že politika Unie by měla být založena na principu priority energetické účinnosti (*putting energy efficiency first*) a navrhla zvýšit cíl v této oblasti do roku 2030 na 30 %. V navazujících jednáních mezi Komisí, Radou EU a Evropským parlamentem pak v roce 2018 došlo k politické dohodě na navýšení cílů v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů na 32 % a v oblasti energetické účinnosti na 32,5 %.

<sup>96</sup> Směrnice EED, čl. 3 odst. 6.

<sup>97</sup> Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické účinnosti*. COM(2021) 558 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0558> [cit. 10. 11. 2021]. Jedná se o návrh nové směrnice, nikoliv pouze o změnu té stávající.

<sup>98</sup> Podle analýz, které si Komise nechala zpracovat, by cíl v oblasti energetické účinnosti ve výši 32,5 % do roku 2030 vedl ke snížení emisí skleníkových plynů v tomto období přibližně o 45 %. Pro dosa-

Energetická účinnost má být dle směrnice prioritou ve všech odvětvích, návrh za tím účelem upřesňuje **princip priority energetické účinnosti** (*energy efficiency first principle*, dle českého znění směrnice „zásada energetická účinnost v první řadě“)<sup>99</sup> a členským státům ukládá zohledňovat ho při všech rozhodnutích, politických a významných investicích týkajících se energetických systémů<sup>100</sup> a neenergetických odvětví v případech, kdy mají dopad na spotřebu energie a energetickou účinnost. Členské státy jsou zároveň povinny zajistit, že uplatnění této zásady je ve schvalovacích procesech příslušnými subjekty ověřováno.<sup>101</sup> Návrh též nově definuje stěžejní pojmy **spotřeba primární energie** (*primary energy consumption*), kterou se rozumí „hrubá dostupná energie vyjma zásobníků mezinárodních námořních plavidel, konečné neenergetické spotřeby a tepla z okolního prostředí“<sup>102</sup> a **konečná spotřeba energie** (*final energy consumption*), kterou se rozumí „veškerá energie dodávaná odvětvím průmyslu, dopravy (včetně spotřeby energie v mezinárodní letecké dopravě), veřejným a soukromým službám, zemědělství, domácnostem, lesnictví a rybářství a jiným koncovým uživatelům. Tato spotřeba nezahrnuje spotřebu energie u zásobníků mezinárodních námořních plavidel, teplo z okolního prostředí a dodávky do odvětví přeměny energie, odvětví energetiky a ztráty v důsledku přenosu a distribuce [...]“.<sup>103, 104</sup>

Samotný cíl energetické účinnosti návrh výrazně zpřísňuje, když ukládá členským státům společně zajistit **snížení spotřeby energie alespoň o 9 % v roce 2030** ve srovnání s projekcemi referenčního scénáře z roku 2020 tak, aby konečná spotřeba energie v Unii v roce 2030 nepřesáhla 787 Mtoe a spotřeba primární energie

žení cíle snížení emisí skleníkových plynů do roku 2050 o 55 % se konečná spotřeba energie v Unii musí snížit nejméně o 36–37 % a primární spotřeba energie nejméně o 39–41 %. Viz návrh přepracované směrnice EED, preambulární bod 21.

<sup>99</sup> Co se týká definice tohoto principu, návrh odkazuje na čl. 2 bod 18 nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, podle něhož se „energetickou účinností v první řadě“ rozumí „v energetickém plánování a v politických a investičních rozhodnutích co největší zohledňování alternativních nákladově efektivních opatření v oblasti energetické účinnosti s cílem zefektivnit poptávku po energii a zásobování energií, zejména prostřednictvím nákladově efektivních úspor energie v konečné spotřebě, iniciativ zaměřených na snížení poptávky a účinnější přeměny, přenosu a distribuce energie, při současném dosahování cílů oněch rozhodnutí“.

<sup>100</sup> Energetickým systémem se dle návrhu rozumí „systém primárně určený k poskytování energetických služeb k uspokojení poptávky odvětví konečné spotřeby po energii ve formě tepla, paliv a elektřiny“ (návrh přepracované směrnice EED, čl. 2 bod 3).

<sup>101</sup> Tamtéž, čl. 3.

<sup>102</sup> Tamtéž, čl. 2 bod 4.

<sup>103</sup> Tamtéž, čl. 2 bod 5.

<sup>104</sup> Samotným pojmem energie se rozumí „všechny formy energetických produktů, paliva, teplo, obnovitelné zdroje energie, elektřina nebo jakákoliv jiná forma energie“ (tamtéž, čl. 2 bod 1). Pojem energie je tak totožný s pojmem energetické produkty upraveným v nařízení (ES) č. 1099/2008 o energetické statistice.

1 023 Mtoe.<sup>105</sup> <sup>106</sup> Členské státy jsou povinny stanovit své **vnitrostátní** (již nikoli pouze orientační) **příspěvky** ke konečné spotřebě energie a spotřebě primární energie za účelem dosažení tohoto společného unijního cíle a v integrovaných vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu uvést orientační plán pro jejich dosažení, včetně rozdělení na jednotlivá odvětví konečné spotřeby energie.<sup>107</sup>

Návrh dále upravuje cíle pro některé konkrétní sektory. Na prvním místě se jedná o **veřejný sektor**, který dle návrhu musí hrát vůdčí úlohu a jít ve zvyšování energetické účinnosti příkladem.<sup>108</sup> Členské státy jsou v této souvislosti povinny zajistit, aby se **celková konečná spotřeba energie všech veřejných subjektů** (*public bodies*)<sup>109</sup> každoročně snížila nejméně o 1,7 % ve srovnání s rokem X-2, přičemž rokem X je rok vstupu nové směrnice v platnost.<sup>110</sup> Oproti platné směrnici EED je rozšířena povinnost týkající se **renovací budov** veřejných subjektů: povinná renovace (nově „alespoň“) 3 % celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov se již netýká pouze budov ve vlastnictví a užívání ústředních vládních institucí (s možností dobrovolného rozšíření na budovy na nižších úrovních veřejné správy), ale všech veřejných subjektů s cílem je alespoň transformovat na budovy s téměř nulovou spotřebou energie ve smyslu směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov.<sup>111</sup> Z ústředních vládních institucí na všechny veřejné subjekty je též rozšířena povinnost nakupovat při uzavírání **veřejných zakázek** nad stanovené limity pouze výrobky a služby, které mají vysokou energetickou účinnost.<sup>112</sup> Členské státy mají zároveň možnost požadovat, aby byly při zadávání veřejných

<sup>105</sup> Jednotka „toe“ neboli tuna ropného ekvivalentu (*tonne of oil equivalent*) je standardizovanou jednotkou, která odpovídá množství energie uvolněné spálením jedné tuny ropy a umožňuje tak jednotný přístup k různým druhům paliv na základě jejich energetického obsahu. Jedna Mtoe se rovná 41,87 petajoulů (PJ), resp. 11,63 terawatthodin (TWh). International Energy Agency. *Unit converter and glossary* [online]. Dostupné z: <https://www.iea.org/reports/unit-converter-and-glossary> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>106</sup> Návrh přepracované směrnice EED, čl. 4 odst. 1. Při použití referenčních scénářů z roku 2007, na nichž byly založeny původní cíle v oblasti energetické účinnosti, se jedná o snížení spotřeby primární energie o 39 % a konečné spotřeby energie o 36 %.

<sup>107</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 2.

<sup>108</sup> Tamtéž, kapitola II, čl. 5 a násl.

<sup>109</sup> Veřejnými subjekty se rozumí veřejní zadavatelé podle definice ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek (tamtéž, č. 2 bod 10), tedy stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty. Veřejnoprávními subjekty se dle této směrnice rozumí subjekty, které jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, mají právní subjektivitu a jsou financovány nebo řízeny převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty (směrnice 2014/24/EU, čl. 2 odst. 1 body 1 a 4).

<sup>110</sup> Návrh přepracované směrnice EED, čl. 5 odst. 1.

<sup>111</sup> Tamtéž, čl. 6 odst. 1.

<sup>112</sup> Tamtéž, čl. 7 odst. 1. Požadavky na energetickou účinnost při zadávání veřejných zakázek jsou upřesněny v příloze IV.

zakázek ve vhodných případech zohledňovány širší aspekty udržitelnosti, sociální aspekty, aspekty životního prostředí a oběhového hospodářství a jsou povinny odstranit veškeré regulatorní a neregulatorní překážky energetické účinnosti s cílem zajistit, aby veřejné subjekty nebyly odrazovány od investování do jejího zvyšování.

Návrh zachovává povinnost členských států **snížovat každoročně celkovou konečnou spotřebu energie, zpřísňuje však hodnoty povinných kumulativních úspor**.<sup>113</sup> Upřesněno je v té souvislosti používání existujících nástrojů pro dosahování cílů v této oblasti (systémy povinného zvyšování energetické účinnosti zaměřené na provozovatele přenosových soustav, prodejce a distributory energie<sup>114</sup>, alternativní politická opatření zaměřená na konečné zákazníky<sup>115</sup>) a nově je členským státům uloženo zajistit, aby podniky s průměrnou roční spotřebou energie vyšší než 100 TJ za předchozí tři roky uplatňovaly systém hospodaření s energií certifikovaný nezávislým subjektem a podniky s průměrnou roční spotřebou energie vyšší než 10 TJ za předchozí tři roky, které neuplatňují systém hospodaření s energií, byly podrobeny energetickému auditu.<sup>116</sup> Zvláštní pozornost návrh věnuje účinnosti při dodávkách energie, a to konkrétně ve vztahu k dodávkám vytápění a chlazení a přenosu a distribuci elektřiny a plynu.<sup>117</sup>

Celým návrhem se pak prolíná zájem na **informování spotřebitelů a posílení jejich postavení**<sup>118</sup>, včetně posílení postavení a ochrany zranitelných zákazníků a osob žijících v sociálním bydlení a řešení problematiky **energetické chudoby**<sup>119</sup>.

Transpoziciční lhůta pro dosažení souladu s články a přílohami, které jsou v návrhu přepracované směrnice podstatně změněny ve srovnání s platnou směrnicí EED (kterou návrh ruší), není stanovena a bude předmětem dalších jednání v orgánech EU.

<sup>113</sup> Tamtéž, čl. 8 odst. 1. Hodnoty každoroční úspory energie musí dosahovat v období od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2023 0,8 % roční konečné spotřeby energie (vypočtené na základě průměru za poslední tři roky před 1. lednem 2019) a v období od 1. ledna 2024 do 31. prosince 2030 1,5 % roční konečné spotřeby energie (vypočtené na základě průměru za poslední tři roky před 1. lednem 2020).

<sup>114</sup> Tamtéž, čl. 9.

<sup>115</sup> Tamtéž, čl. 10.

<sup>116</sup> Tamtéž, čl. 11.

<sup>117</sup> Tamtéž, kapitola V, čl. 23 a násl.

<sup>118</sup> Samostatně je této problematice věnována kapitola IV, čl. 20-22, relevantní povinnosti se však nacházejí i v jiných ustanoveních návrhu.

<sup>119</sup> Energetická chudoba je v návrhu definována jako „nedostatečný přístup domácnosti k základním energetickým službám, které podporují důstojnou životní úroveň a zdraví, včetně přiměřeného tepla, chlazení, osvětlení a energie k napájení spotřebičů, a to v příslušném vnitrostátním kontextu a kontextu stávající sociální politiky a dalších příslušných politik“ (tamtéž, čl. 2 bod 49). Pojem zranitelný zákazník by měly vymezit samy členské státy, a to na základě čl. 28 odst. 1 a článku 29 směrnice (EU) 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem. V českém právním řádu dosud pojmy zranitelný zákazník a energetická chudoba vymezeny nejsou.

## 2.6 Nové nařízení nahrazující směrnici o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva

Účelem **směrnice** Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o **zavádění infrastruktury pro alternativní paliva** (*Alternative Fuels Infrastructure Directive*, dále též jen „směrnice AFID“) je podpořit používání alternativních paliv a tím minimalizovat závislost dopravy na ropě a omezit její dopad na životní prostředí.<sup>120</sup> Alternativními palivy se dle směrnice rozumí „paliva nebo zdroje energie, které slouží alespoň zčásti jako náhrada zdrojů fosilní ropy v dodávkách energie pro dopravu a které mají potenciál přispět k její dekarbonizaci a zvýšit environmentální výkonnost odvětví dopravy“. Patří mezi ně mimo jiné elektřina, vodík, biopaliva, syntetická a parafinická paliva, zemní plyn, včetně biomethanu, v plynné (*compressed natural gas*, CNG) nebo ve zkapalněné (*liquefied natural gas*, LNG) formě a zkapalněný ropný plyn (*liquefied petroleum gas*, LPG).<sup>121</sup>

Směrnice ukládá členským státům obecnou povinnost zpracovat **vnitrostátní rámec politiky pro rozvoj trhu, pokud jde o alternativní paliva v odvětví dopravy a zavádění příslušné infrastruktury**, který musí obsahovat mimo jiné posouzení současného stavu a budoucího rozvoje trhu, vnitrostátní obecné a specifické cíle pro zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a opatření pro dosažení těchto cílů.<sup>122</sup> Dále se směrnice věnuje dodávkám vybraných druhů alternativních paliv, konkrétně elektřiny, vodíku a zemního plynu; pozornost je věnována zejména zajištění dostatečného počtu veřejně přístupných plnicích stanic.<sup>123</sup>

Hodnocení směrnice provedené Komisí v roce 2021 však ukázalo, že přes jistý pozitivní efekt na rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva není směrnice v tomto směru dostatečná.<sup>124</sup> Za účelem dosažení cílů stanovených v oblasti dopravy v Zelené dohodě pro Evropu<sup>125</sup> a koncepčním dokumentu Strategie pro udr-

<sup>120</sup> Sektor dopravy je v EU stále velmi silně závislý na ropě: 95 % spotřeby energie v dopravě připadá na ropné produkty. Důsledkem jsou emise nejen skleníkových plynů (které – bez započítání lodní dopravy – představují asi jednu čtvrtinu celkových emisí EU a vykazují rostoucí trend), ale též řady látek znečišťujících ovzduší (přes výrazné snížení emisí z dopravy mezi lety 2000 a 2017 zůstává tento sektor zodpovědný za 55 % veškerých emisí NO<sub>2</sub>). Viz European Environment Agency. *Transport: increasing oil and greenhouse gas emissions hamper EU progress towards environment and climate objectives* [online]. 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-increasing-oil-consumption-and> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>121</sup> Směrnice AFID, čl. 2 odst. 1.

<sup>122</sup> Tamtéž, čl. 3 odst. 1.

<sup>123</sup> Tamtéž, čl. 4-6.

<sup>124</sup> European Commission. *Evaluation of Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure*. Commission staff working document. SWD(2021) 637 final [online]. 2021, str. 31-34. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2021:0637:FIN:EN:PDF> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>125</sup> Srov. Evropská komise. *Zelená dohoda pro Evropu*. COM(2019) 640 final. Cit. dílo, kapitola 2.1.5.

žitelnou a inteligentní mobilitu (*Sustainable and Smart Mobility Strategy*)<sup>126</sup> proto Komise v rámci balíčku *Fit for 55* navrhuje **nahradit stávající směrnici novým nařízením o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva** (dále jen „návrh nařízení AFI“)<sup>127</sup>. Cílem nařízení je zajistit komplexní síť dobíjecí a čerpací infrastruktury na základě zeměpisně spravedlivého přístupu, aby se umožnilo široké využívání dopravních prostředků s nízkými a nulovými emisemi ve všech druzích dopravy.

Návrh nařízení přejímá definici alternativních paliv ze směrnice AFID, přičemž nově rozeznává **tři skupiny těchto paliv: a) alternativní paliva pro vozidla s nulovými emisemi** (elektrina, vodík, amoniak), **b) obnovitelná paliva** (paliva z biomasy/biopaliva<sup>128</sup> a syntetická a parafinická paliva vyráběná z obnovitelné energie) a **c) alternativní fosilní paliva pro přechodnou fázi** (zemní plyn – CNG/LNG, zkapalněný ropný plyn – LPG, syntetická a parafinická paliva vyráběná z neobnovitelné energie).<sup>129</sup> Návrh stanoví povinné **cíle pro dobíjecí/čerpací silniční infrastrukturu** pro elektřinu (s rozdělením na infrastrukturu pro lehká a těžká vozidla<sup>130</sup>)<sup>131</sup>, vodík<sup>132</sup> a LNG<sup>133</sup>, pro **dodávky elektřiny a LNG z pevniny v námořních přístavech**<sup>134</sup>, pro **dodávky elektřiny z pevniny ve vnitrozemských přístavech**<sup>135</sup> a pro **dodávky elektřiny letadlům stojícím na letišti**<sup>136</sup>. Cíle

<sup>126</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti*. COM(2020) 789 final [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789> [cit. 10. 11. 2021]. Strategie obsahuje 10 stěžejních iniciativ, z nichž hned první zahrnuje podporu využívání vozidel s nulovými emisemi, obnovitelných a nízkouhlíkových paliv a související infrastruktury. Plán revidovat směrnici AFID výslovně uvádí bod 23 strategie.

<sup>127</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU*. COM(2021) 559 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0559> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>128</sup> Ve vztahu k pojmům paliva z biomasy a biopaliva odkazuje návrh na definice obsažené ve směrnici RED II.

<sup>129</sup> Návrh nařízení AFI, čl. 2 bod 3.

<sup>130</sup> Lehkým vozidlem se rozumí motorové vozidlo kategorie M1 nebo N1, těžkým vozidlem motorové vozidlo kategorií M2, M3, N2 nebo N3, v obou případech dle definice obsažené v příloze II směrnice 2007/46/ES, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (tamtéž, čl. 2 body 29 a 26). Směrnice 2007/46/ES byla s účinností od 1. září 2020 zrušena nařízením (EU) 2018/858 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, v čl. 88 tohoto nařízení je však stanoveno, že se odkazy na směrnici 2007/46/ES považují za odkazy na toto nařízení v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze XI bodu 3.

<sup>131</sup> Návrh nařízení AFI, čl. 3 a 4.

<sup>132</sup> Tamtéž, čl. 6.

<sup>133</sup> Tamtéž, čl. 8.

<sup>134</sup> Tamtéž, čl. 9 a 11.

<sup>135</sup> Tamtéž, čl. 10.

<sup>136</sup> Tamtéž, čl. 12.

jsou zpravidla stanoveny pro dvě etapy (2025/2030, resp. 2030/2035) a jsou velmi konkrétní, včetně technických specifikací a maximální vzájemné vzdálenosti jednotlivých dobíjecích/čerpacích stanic či parků. Návrh nařízení je provázán s konceptem transevropské dopravní sítě (tzv. síť TEN-T, *Trans-European Network - Transport*) a infrastrukturu pro alternativní paliva ukládá zajistit v jejím rámci.<sup>137</sup>

**Členské státy jsou povinny do 1. ledna 2024 zpracovat a zaslat Komisi návrh vnitrostátního rámce politiky pro rozvoj trhu v oblasti alternativních paliv v odvětví dopravy a zavádění příslušné infrastruktury.**<sup>138</sup> Komise návrhy vnitrostátních rámců politiky posoudí a může členskému státu adresovat doporučení, členský stát je pak povinen je buď zohlednit, nebo Komisi písemně vysvětlit, proč tak neučinil. Finální vnitrostátní rámec politiky musí být Komisi oznámen do 1. ledna 2025. O naplňování stanoveného rámce jsou členské státy následně povinny podávat Komisi zprávy (tzv. zprávy o pokroku), a to každé dva roky.<sup>139</sup> Samostatně (jednou ročně) jsou pak členské státy povinny informovat Komisi o celkovém souhrnném dobíjecím výkonu, počtu veřejně přístupných dobíjecích bodů a počtu registrovaných bateriových elektrických a plug-in hybridních vozidel, která byla na jejich území v provozu k 31. prosinci předchozího roku. Je-li z těchto informací zřejmé, že hrozí, že členský stát nesplní své vnitrostátní cíle, může ho Komise požádat, aby přijal odpovídající nápravná opatření, která musí být, včetně harmonogramu, oznámena Komisi do tří měsíců.<sup>140</sup>

Vstup nařízení v platnost se předpokládá dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.<sup>141</sup>

## **2.7 Změna nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro osobní automobily a dodávky**

**Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631** ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO<sub>2</sub> pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla (dále jen „nařízení stanovící normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla“) nahradilo s účinností od 1. ledna 2020 nařízení (ES) č. 443/2009 a (EU) č. 510/2011, která tuto problematiku upravovala pro obě kategorie vozidel odděleně. Nařízení stanoví pro vozový park EU cíle průměr-

<sup>137</sup> Síť TEN-T a hlavní směry pro její rozvoj jsou upraveny v nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě. Síť sestává z dvouvrstvé struktury, která se skládá z globální sítě (*comprehensive network*) a hlavní sítě (*core network*), přičemž hlavní síť je zřízena na základě globální sítě. Síť TEN-T tvoří infrastruktura pro železniční, silniční, námořní, vnitrozemskou vodní, leteckou a multimodální dopravu.

<sup>138</sup> Návrh nařízení AFI, čl. 13.

<sup>139</sup> Tamtéž, čl. 14.

<sup>140</sup> Tamtéž, čl. 16.

<sup>141</sup> Tamtéž, čl. 24.

ných emisí z dotčených kategorií vozidel platné s účinností od 1. ledna 2020<sup>142</sup>, které následně zpřísňuje pro období od 1. ledna 2025 (snížení o 15 % ve srovnání s rokem 2021 jak pro osobní automobily, tak pro lehká užitková vozidla<sup>143</sup>) a 1. ledna 2030 (snížení ve srovnání s rokem 2021 o 37,5 % pro osobní automobily a o 31 % pro nová lehká užitková vozidla<sup>144</sup>).

Za účelem dosažení cílů průměrných emisí z dotčených kategorií vozidel pro vozový park EU stanoví nařízení **roční cíle pro průměrné specifické emise**<sup>145</sup>, které jsou uvedeny v příloze I a jejichž splnění je povinen zajistit výrobce. Výrobci mohou stanovené cíle plnit samostatně, nebo se za účelem jejich plnění sdružovat.<sup>146</sup> Za každý kalendářní rok, v němž průměrné specifické emise CO<sub>2</sub> výrobce překročí jeho cíl pro specifické emise, uloží Komise výrobci nebo správci sdružení **poplatek za překročení emisí** dle stanoveného vzorce.<sup>147</sup> **Výjimka** z povinnosti splňovat cíle pro průměrné specifické emise může být za stanovených podmínek udělena tzv. malým výrobcům, kteří registrují v Unii méně než 10 000 nových osobních automobilů nebo méně než 22 000 nových lehkých užitkových vozidel za kalendářní rok, a to na dobu nejvýše pěti kalendářních let, přičemž ji lze udělit opakovaně.<sup>148</sup>

Přestože je nařízení o výkonnostních normách pro emise CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla nové, navrhuje Komise v rámci balíčku *Fit for 55* jeho změnu. Návrh **nařízení** Evropského parlamentu a Rady, **kterým se mění nařízení (EU) 2019/631, pokud jde o zpřísnění výkonnostních norem pro emise CO<sub>2</sub> pro nové osobní automobily a nová lehká užitková vozidla v souladu s ambicióznějšími cíli Unie v oblasti klimatu** (dále jen „návrh změny nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla“)<sup>149</sup>, sleduje dle důvodové zprávy **tři konkrétní cíle**: přispět k dosažení cílů v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050 snížením emisí CO<sub>2</sub> z osobních

<sup>142</sup> Nařízení stanovící normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla, čl. 1 odst. 2. Cíl průměrných emisí z nových osobních automobilů registrovaných v Unii je stanoven ve výši 95 g CO<sub>2</sub>/km a cíl průměrných emisí z nových lehkých užitkových vozidel ve výši 147 g CO<sub>2</sub>/km.

<sup>143</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 4. Cíl pro rok 2021 – tzv. cíl pro vozový park EU<sub>2021</sub> – se stanoví v souladu s částí A bodem 6.1.1 přílohy I pro nové osobní automobily a v souladu s částí B bodem 6.1.1 přílohy I pro nová lehká užitková vozidla.

<sup>144</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 5. Cíl pro rok 2021 se v tomto případě stanoví v souladu s částí A bodem 6.1.2 přílohy I pro nové osobní automobily a v souladu s částí B bodem 6.1.2 přílohy I pro nová lehká užitková vozidla.

<sup>145</sup> Tamtéž, čl. 4.

<sup>146</sup> Tamtéž, čl. 6.

<sup>147</sup> Tamtéž, čl. 8.

<sup>148</sup> Tamtéž, čl. 10.

<sup>149</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2019/631, pokud jde o zpřísnění výkonnostních norem pro emise CO<sub>2</sub> pro nové osobní automobily a nová lehká užitková vozidla v souladu s ambicióznějšími cíli Unie v oblasti klimatu*. COM(2021) 556 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0556> [cit. 10. 11. 2021].

automobilů a lehkých užitkových vozidel, poskytnout spotřebitelům a občanům výhody plynoucí z většího rozšíření vozidel s nulovými emisemi a podněcovat inovace v oblasti technologií nulových emisí, a tím posílit vedoucí postavení hodnotového řetězce automobilového průmyslu v oblasti technologií a podpořit zaměstnanost v EU.<sup>150</sup>

Za účelem dosažení výše uvedených cílů **zpřísňuje návrh cíle pro vozový park EU**, pokud jde o emise CO<sub>2</sub> z nových osobních automobilů a nových lehkých užitkových vozidel, **které se použijí od roku 2030** (snížení ve srovnání s rokem 2021 o 55 % pro nové osobní automobily a o 50 % pro nová lehká užitková vozidla<sup>151</sup>), a **doplňuje nové cíle platné od roku 2035 ve výši 100 % snížení cíle pro rok 2021** jak pro nové osobní automobily, tak pro nová lehká užitková vozidla<sup>152</sup>. Vedle této zásadní změny přináší návrh též **zrušení možnosti udělit výjimku** z povinnosti splňovat cíle pro průměrné specifické emise **malým výrobcům**, a to s účinností od 1. ledna 2030<sup>153</sup>, a změny vzorců pro výpočet cílů pro průměrné specifické emise uvedených v příloze I.

Komise se současně zavazuje nejpozději do 31. prosince 2025 a poté každé dva roky podat **zprávu o pokroku na cestě k mobilitě s nulovými emisemi**. Tato zpráva by měla kromě jiného obsahovat zejména hodnocení toho, zda je třeba přijmout další dodatečná opatření vedoucí k tomuto cíli.<sup>154</sup> V roce 2028 by pak Komise na základě těchto dvouletých hodnocení měla Evropskému parlamentu a Radě předložit zprávu hodnotící efektivitu a dopady novelizovaného nařízení.<sup>155</sup>

Platnost nařízení je navrhována dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.<sup>156</sup>

<sup>150</sup> Tamtéž, důvodová zpráva, str. 2–3.

<sup>151</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 1 písm. a) (nové znění čl. 1 odst. 4 nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla).

<sup>152</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 1 písm. b) (nový čl. 1 odst. 5a nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla).

<sup>153</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 6 (nové znění první věty čl. 10 odst. 2 nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla: „Výjimku, o níž je požádáno podle odstavce 1, lze udělit z cílů pro specifické emise platných do kalendářního roku 2029 včetně.“).

<sup>154</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 9 (nový čl. 14a nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla).

<sup>155</sup> Tamtéž, čl. 1 bod 10 (nové znění čl. 15 odst. 1 nařízení stanovícího normy emisí CO<sub>2</sub> pro lehká vozidla).

<sup>156</sup> Tamtéž, čl. 2.

## 2.8 Přepřpracovaná směrnice o zdanění energie<sup>157</sup>

Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (*Energy Taxation Directive*, dále jen „směrnice ETD“) stanoví unijní pravidla pro daně týkající se tzv. energetických produktů (pohonných hmot a paliv) a elektřiny.<sup>158</sup> Účelem je zabránit významným rozdílům mezi vnitrostátními daňovými systémy, a zajistit tak fungování jednotného trhu s dotčenými produkty.

S účinností od 1. ledna 2004 tak byly členské státy povinny zavést pro energetické produkty a elektřinu **minimální úroveň zdanění**, kterou se rozumí „celková výše všech nepřímých daní (s výjimkou DPH), která se vypočítává přímo nebo nepřímo z množství energetických produktů a elektřiny v době jejich propuštění pro domácí spotřebu“<sup>159</sup>. Minimální úrovně zdanění pro jednotlivé energetické produkty a elektřinu jsou stanoveny v příloze I<sup>160</sup>, směrnice z nich však upravuje řadu výjimek<sup>161</sup>. Část těchto výjimek je z hlediska ochrany životního prostředí opodstatněná: jedná se například o možnost osvobodit od daně či uplatnit nižší úroveň

<sup>157</sup> V úvodu je třeba upozornit, že české znění dokumentů v této oblasti používá pro anglický pojem *gas oil* překlad „plynový olej“, který může být špatně srozumitelný. V kapitole proto používáme srozumitelnější pojem „motorová nafta“, zejména jedná-li se o použití tohoto energetického produktu jako pohonné hmoty.

<sup>158</sup> Směrnice ETD vymezuje svou působnost v čl. 2. Pojem „energetické produkty“ definuje odkazem na kódy KN příslušných produktů, tedy kódy kombinované nomenklatury uvedené v nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku. Zahrnuty jsou například různé druhy olejů a tuků (kódy KN 1507-1518), pokud mají být použity jako palivo nebo pohonná hmota, tuhá paliva vyrobená z uhlí (kódy KN 2701 a 2702), acyklické a cyklické uhlovodíky (kódy KN 2901 a 2902) či mazací prostředky (kód KN 3403). Vedle energetických produktů se směrnice vztahuje též na elektrickou energii (kód KN 2716). Jsou-li jiné energetické produkty či výrobky určeny k použití, nabízeny k prodeji nebo používány jako palivo či pohonná hmota, zdaňují se sazbou v téže výši, jako je sazba určená směrnicí pro obdobný energetický produkt. Naproti tomu se směrnice nepoužije například na zdanění tepla na výstupu, palivové a zbytkové dřevo a dřevěné uhlí (kódy KN 4401 a 4402), energetické produkty používané na jiné účely než pohonné hmoty a paliva, elektřinu používanou zejména pro účely chemické redukce a v elektrolytických a metalurgických procesech či elektřinu, pokud dosahuje více než 50 % nákladů na výrobek.

<sup>159</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 2.

<sup>160</sup> Tabulka A přílohy I stanoví obecné minimální úrovně zdanění platné pro pohonné hmoty (platné od 1. ledna 2004 a od 1. ledna 2010; např. pro bezolovnatý benzin činí sazba od 1. ledna 2010 359 EUR na 1 000 l, pro motorovou naftu 330 EUR na 1 000 l a pro LPG 125 EUR na 1 000 l), tabulka B minimální úrovně zdanění platné pro pohonné hmoty používané pro účely stanovené v čl. 8 odst. 2 směrnice (tedy pro zemědělské a zahradnické práce, chov ryb a lesnictví, pro stacionární motory, pro zařízení a stroje používané při stavbách, stavebně inženýrských pracích a veřejných pracích a pro vozidla určená k používání mimo veřejné cesty nebo pro vozidla, jež nejsou schválena k používání převážně na veřejných silnicích; např. motorová nafta je takto zvýhodněna sazbou 21 EUR na 1 000 l) a tabulka C minimální úrovně zdanění platné pro paliva a elektřinu (s rozdělením na obchodní a neobchodní účely; např. u uhlí a koksu je sazba 0,15 EUR, resp. 0,3 EUR, na gigajoule spalného tepla, u elektřiny 0,5 EUR, resp. 1 EUR, na MWh).

<sup>161</sup> Výjimky jsou upraveny v čl. 14 až 19 směrnice ETD, v tomto článku jsou příkladmo uvedeny jen některé z nich.

zdanění na elektřinu vyráběnou z obnovitelných zdrojů, na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, na energetické produkty a elektřinu používané k přepravě zboží a cestujících po železnici, metrem, tramvají a trolejbusem či na zemní plyn a zkapalněný plyn (LPG) používané jako pohonné hmoty.<sup>162</sup> Jiné výjimky však opodstatněné nejsou, neboť fakticky představují pobídky ke spotřebě fosilních paliv a nemotivují k úsporám a hledání alternativ, příkladem je **povinné osvobození**<sup>163</sup> od zdanění pro energetické produkty dodávané jako pohonné hmoty nebo paliva pro jiný druh létání než soukromé rekreační létání a pro plavbu po vodách Unie pro jiná než soukromá rekreační plavidla (tato výjimka tedy ukládá **daňové zvýhodnění komerčního létání a komerční plavby včetně rybolovu**). Uplatnění až nulové úrovně zdanění umožňuje směrnice též ve vztahu k energetickým produktům a elektřině používaným pro zemědělské a zahradnické práce, při chovu ryb a v lesnictví<sup>164</sup> či tzv. energeticky náročnými podniky, kterými se rozumí podniky, u kterých buď nákupy energetických produktů a elektřiny činí alespoň 3,0 % hodnoty produkce, nebo vnitrostátní splatná daň z energie činí alespoň 0,5 % přidané hodnoty<sup>165</sup>. Pro některé členské státy byly stanoveny specifické výjimky a přechodná období, platnost většiny těchto výjimek však již skončila.<sup>166</sup> Směrnice navíc umožňuje individuální výjimky, které uděluje jednomyslným rozhodnutím Rada na návrh Komise předložený na základě žádosti členského státu, a to maximálně na dobu 6 let s možností prodloužení.<sup>167</sup>

Vzhledem k množství výjimek neodpovídá směrnice ETD v současné době cílům EU v oblasti ochrany klimatu ani požadavkům na řádné fungování vnitřního trhu, Komise proto v rámci balíčku *Fit for 55* předložila návrh na její přepracování. **Návrh přepracované (recast) směrnice o zdanění energetických produktů a elektřiny** (dále jen „návrh přepracované směrnice ETD“)<sup>168</sup> usiluje o zatraktivnění nízkoe emisních a bezemisních paliv ve všech druzích dopravy a odstranění přetrvávajících zvýhodnění konvenčních paliv.<sup>169</sup> Navržená reforma zdanění energie za tím účelem přináší **nový výpočet zdanění a rozšiřuje oblast působnosti**

<sup>162</sup> Tamtéž, čl. 15 odst. 1.

<sup>163</sup> Tamtéž, čl. 14. Srov. formulace „mohou členské státy uplatňovat“ („Member States may apply“) v čl. 15 s formulací „členské státy osvobodí“ („Member States shall exempt“) v čl. 14.

<sup>164</sup> Tamtéž, čl. 15 odst. 3.

<sup>165</sup> Tamtéž, čl. 17 odst. 2.

<sup>166</sup> Tamtéž, čl. 18–18b.

<sup>167</sup> Tamtéž, čl. 19.

<sup>168</sup> Evropská komise. *Návrh směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepracované znění)*. COM(2021) 563 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>169</sup> Jak konstatuje důvodová zpráva k návrhu, „[z]danění hraje přímou úlohu při podpoře ekologické transformace tím, že vysílá správné cenové signály a poskytuje správné pobídky pro udržitelnou spotřebu a výrobu.“ Tamtéž, str. 2.

směrnice tím, že zahrnuje některé nové produkty<sup>170 171</sup> a **odstraňuje některé aktuálně platné výjimky a zvýhodnění.**

Co se týká **výpočtu zdanění**, ke změně dochází ve dvou směrech. Za **prvé se zdanění již nevypočítává podle objemu, ale podle energetického obsahu (výhřevnosti)** jednotlivých paliv a elektřiny, minimální úroveň zdanění je tedy vyjádřena v eurech na gigajoul výhřevnosti, nikoliv v eurech na litry či megawatt-hodiny, jako tomu je v současné době.<sup>172</sup> Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu, tento přístup *„poskytuje lepší referenční hodnotu pro srovnání různých energetických produktů a elektřiny a odstraňuje stávající možné nevýhodné daňové zacházení s určitými produkty, např. s biopalivy“*.<sup>173</sup> Druhá změna zahrnuje **zohlednění environmentální výkonnosti (environmental performance)**<sup>174</sup> jednotlivých energetických produktů a elektřiny v jejich zdanění; návrh z tohoto pohledu (byť nikoliv výslovně) rozděluje energetické produkty a elektřinu do čtyř kategorií. Na prvním místě jsou to konvenční (fosilní) energetické produkty (tedy například benzin a motorová nafta u pohonných hmot a topný olej, uhlí a koks u paliv), která jsou z pohledu environmentální výkonnosti nejhorší a jsou proto zdaněna nejvyšší sazbou, a to bez přechodného období.<sup>175</sup> Sazba uplatněná pro konvenční paliva je považována za tzv. referenční, od ní se poté odvíjejí sazby u ostatních komodit. Druhou kategorií jsou energetické produkty, které jsou sice založeny na fosilních zdrojích, ale jsou méně škodlivé a mají potenciál přispět k dekarbonizaci v krátkodobém a střednědobém horizontu (například zemní plyn, LPG a vodík fosilního půvo-

<sup>170</sup> Návrh do pojmu „energetické produkty“ nově zahrnuje (pokud jsou určeny k použití jako palivo a/nebo pohonná hmota) například etylalkohol a ostatní destiláty (kódy KN 2207, 2208 90 91 a 2208 90 99), pokud jsou osvobozeny od harmonizované spotřební daně z alkoholu a alkoholických nápojů, rašelinu (kód KN 2703), vodík (kód KN 2804 10), amoniak (kód KN 2814) či palivové a bytové (štěpky, třísky, piliny) dřevo a dřevěné uhlí (kódy KN 4401 a 4402), pokud jsou určeny k použití jako palivo v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem nejméně 5 MW. Viz návrh přepracované směrnice ETD, čl. 2 odst. 1.

<sup>171</sup> Z působnosti směrnice zůstávají vyňaty zdanění tepla na výstupu, energetické produkty používané pro jiné účely než jako pohonné hmoty nebo paliva, dvojí použití energetických produktů (jako paliva a pro jiné účely než jako pohonná hmota nebo palivo) a elektřina používaná zejména pro účely chemické redukce a v elektrolytických a metalurgických procesech. Viz tamtéž, čl. 3.

<sup>172</sup> V otázce stanovení výhřevnosti odkazuje návrh na přílohu IV směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (směrnice EED), která uvádí energetický obsah vybraných paliv pro konečnou spotřebu (v kJ, kgoe a kWh), resp. na přílohu III směrnice (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (směrnice RED II), která uvádí energetický obsah paliv z biomasy (v hmotnostní jednotce v MJ/kg a v objemové jednotce v MJ/l). Pokud u určitého energetického produktu tyto směrnice výhřevnost neupravují, stanoví členské státy výhřevnost na základě všech dostupných informací. Viz návrh přepracované směrnice ETD, čl. 1 odst. 2.

<sup>173</sup> Evropská komise. *Návrh přepracované směrnice ETD*. COM(2021) 563 final. Cit. dílo, str. 13.

<sup>174</sup> Návrh pojem „environmentální výkonnost“ nedefinuje, jedná se však o koncept, který kromě výhřevnosti zohledňuje i vliv dané komodity (energetického produktu či elektřiny) na životní prostředí, resp. na dosahování environmentálních (zde zejména klimatických) cílů EU.

<sup>175</sup> U benzínu a motorové nafty činí sazba 10,75 EUR/gigajoule, u topného oleje, uhlí a koksu 0,9 EUR/gigajoule. Viz návrh přepracované směrnice ETD, příloha I.

du); na tyto produkty se během desetiletého přechodného období budou uplatňovat snížené sazby, které se každoročně budou zvyšovat až do dosažení referenční sazby.<sup>176</sup> Třetí kategorií jsou paliva z biomasy, biokapaliny a biopaliva<sup>177</sup>, která jsou udržitelná, ale ne pokročilá<sup>178</sup>, resp. udržitelné palivové a zbytkové dřevo a dřevěné uhlí, u nichž se snížené sazby budou až na výjimky uplatňovat i po uplynutí přechodného období.<sup>179</sup> Konečně do čtvrté kategorie spadá elektřina bez ohledu na její použití, pokročilá udržitelná biopaliva, biokapaliny a bioplyn<sup>180</sup>, nízkouhlíková paliva<sup>181</sup> a obnovitelná paliva nebiologického původu<sup>182</sup>; pro tuto kategorii platí nejnížší sazby, neboť dané komodity nejvíce přispívají k dosahování cílů EU v oblasti ochrany klimatu.<sup>183</sup> Dle návrhu se stanovené sazby začnou uplatňovat od 1. ledna 2023 s tím, že pro komodity, pro něž je stanoveno přechodné období, se budou minimální úrovně zdanění do roku 2033 každoročně zvyšovat o jednu desetinu až do dosažení referenční hodnoty.<sup>184</sup> Pro všechny sazby (minimální

<sup>176</sup> Výchozí sazba je pro tyto energetické produkty stanovena ve výši dvou třetin sazby uplatněné pro konvenční fosilní paliva (tedy např. 7,17 EUR/gigajoule pro zemní plyn, LPG a neobnovitelná paliva nebiologického původu, mezi něž patří vodík fosilního původu, jsou-li použity jako pohonné hmoty, resp. 0,6 EUR/gigajoule, jsou-li použity jako paliva). Tamtéž.

<sup>177</sup> Připomeňme, že směrnice RED II rozeznává tyto tři skupiny paliv/pohonných hmot vyrobených z biomasy, kdy „palivem z biomasy“ se rozumí „plynná a pevná paliva vyrobená z biomasy“ (podkategorie je bioplyn), „biokapalinou“ „kapalné palivo používané pro energetické účely jiné než dopravu, včetně výroby elektřiny, vytápění a chlazení, vyráběné z biomasy“ a „biopalivem“ „kapalné palivo používané pro dopravu vyráběné z biomasy“ (viz směrnice RED II, čl. 2 body 27, 32 a 33).

<sup>178</sup> Splňují tedy kritéria udržitelnosti stanovená v čl. 29 směrnice RED II, ale neodpovídají definici pokročilých biopaliv dle téže směrnice (k tomuto pojmu viz níže).

<sup>179</sup> Sazba je pro tyto energetické produkty stanovena ve výši jedné poloviny sazby uplatněné pro konvenční fosilní paliva (tedy 5,38 EUR/gigajoule, jsou-li použity jako pohonné hmoty, resp. 0,45 EUR/gigajoule, jsou-li použity jako paliva). K postupnému zvyšování sazby (až do dosažení sazby referenční) bude docházet pouze u udržitelných biopaliv a udržitelného bioplynu na bázi potravinářských a krmných plodin. Viz návrh přepracované směrnice ETD, příloha I.

<sup>180</sup> Pokročilými biopalivy, biokapalinami a bioplynem se rozumí biopaliva, biokapaliny a bioplyn vyrobené ze surovin uvedených v příloze IX části A směrnice RED II, tedy například z řas (jsou-li pěstovány stanoveným způsobem), bioodpadu, slámy, chlévské mrvy, kalu z čištění odpadních vod, ořechových skořápek, kukuřičných klasů zbavených zrn apod. Biopaliva, bioplyn a biokapaliny vyrobené ze vstupních surovin uvedených v části B přílohy IX uvedené směrnice, tedy z použitého kuchyňského oleje a stanovených živočišných tuků, se považují za rovnocenné pokročilým výrobkům. Tamtéž, čl. 2 odst. 4 písm. b).

<sup>181</sup> Nízkouhlíková paliva jsou širokou kategorií zahrnující vodík a syntetická plynná a kapalná paliva s nízkým obsahem uhlíku, jejichž energetický obsah je získáván z nízkouhlíkového vodíku, fosilní paliva v případě činností významně přispívajících ke zmírňování změny klimatu či recyklovaná paliva s obsahem uhlíku. Tamtéž, čl. 2 odst. 5 písm. b).

<sup>182</sup> Obnovitelnými palivy nebiologického původu se rozumí paliva jiná než biopaliva, biokapaliny nebo bioplyn, jejichž energetický obsah je získáván z jiných obnovitelných zdrojů než z biomasy. Tamtéž, čl. 2 odst. 5 písm. a).

<sup>183</sup> Bez ohledu na jejich použití je sazba pro tyto komodity stanovena ve výši 0,15 EUR/gigajoule a s výjimkou nízkouhlíkových paliv, u nichž se od 1. ledna 2033 zvýší na hodnotu ve výši jedné poloviny referenční sazby, zůstává (s výhradou indexace) neměnná. Viz tamtéž, příloha I.

<sup>184</sup> Tamtéž, čl. 7, 8 a 9.

úrovně zdanění) se zároveň každý rok počínaje 1. lednem 2024 uplatní indexace zohledňující změny v harmonizovaném indexu spotřebitelských cen bez energií a nezpracovaných potravin, jak je zveřejňován Eurostatem. Minimální úrovně budou upravovány automaticky zvýšením nebo snížením základní částky v eurech o procentní změnu tohoto indexu za předchozí kalendářní roky.<sup>185</sup>

Ve vztahu k **výjimkám** je návrh přísnější než směrnice ETD v platném znění, přesto jich poměrně velké množství zachovává a přidává některé nové. Zachovány zůstávají výhodnější sazby pro pohonné hmoty používané pro zemědělské, lesnické a obdobné účely, stacionární motory, zařízení a stroje používané při stavbách či veřejně prospěšných pracích a vozidla určená k používání mimo veřejné cesty.<sup>186</sup> Obdobně zůstává zachována například možnost osvobození, resp. uplatnění snížené úrovně zdanění, pro energetické produkty a elektřinu používané k výrobě elektřiny a elektřinu používanou k udržení schopnosti vyrábět elektřinu<sup>187</sup>, elektřinu pocházející z obnovitelných zdrojů či vyrobenou kombinovanou výrobou tepla a elektrické energie (za podmínky její vysoké účinnosti)<sup>188</sup>, energetické produkty a elektřinu používané pro přepravu zboží a cestujících po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusem (nově navíc pro místní veřejnou osobní dopravu, sběr odpadu, ozbrojené síly a veřejnou správu, zdravotně postižené osoby a záchranné služby)<sup>189</sup> či ve prospěch energeticky náročného podniku<sup>190</sup>. Zachována zůstává i možnost individuálních výjimek udělených jednomyslně Radou na návrh Komise předložený na žádost členského státu, nově však obsahem těchto výjimek může být nejen další osvobození nebo snížení úrovně zdanění, ale též zavedení zvláštních zvýšených sazeb, nezbytných z důvodu ochrany životního prostředí a lidského zdraví, které se odchyľují od pořadí mezi minimálními úrovněmi zdanění stanovenými v příloze I.<sup>191</sup> Nově pak návrh zavádí například možnost osvobodit od zdanění paliva a elektřinu používané domácnostmi uznanými za zranitelné, a to po dobu nejvýše deseti let od vstupu směrnice v platnost.<sup>192</sup>

Zvláštní pozornost věnuje návrh **palivům pro letadla a plavidla** (resp. energetickým produktům dodávaným k tomuto použití) **a elektřině používané k nabíjení elektrických letadel či plavidel**. Dosud platné osvobození od zdanění pro komerční létání a plavbu návrh nepřebírá, zavádí však v tomto směru určitá speci-

<sup>185</sup> Tamtéž, čl. 5 odst. 2. Minimální úrovně zdanění se tedy budou měnit v závislosti na inflaci.

<sup>186</sup> Tamtéž, čl. 8 a příloha I, tabulka B.

<sup>187</sup> Tamtéž, čl. 13.

<sup>188</sup> Tamtéž, čl. 16 písm. b) a c).

<sup>189</sup> Tamtéž, čl. 17 písm. b).

<sup>190</sup> Tamtéž, čl. 18 písm. a).

<sup>191</sup> Tamtéž, čl. 20.

<sup>192</sup> Tamtéž, čl. 17 písm. c) třetí pododstavec. „Zranitelnými domácnostmi“ se rozumí domácnosti významně postižené dopady směrnice, které jsou pod hranicí ohrožení chudobou definovanou jako 60 % celostátního mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu.

fická pravidla. U **letecké dopravy** (nezahrnující lety pro vlastní potřebu a rekreační lety) se uplatní přechodné desetileté období, během něhož se bude minimální úroveň zdanění paliv postupně zvyšovat (počínaje od nuly), a to každý rok o jednu desetinu konečných minimálních sazeb stanovených v tabulce A (základní sazby pro pohonné hmoty) přílohy I<sup>193</sup>, u **lodní dopravy** (zahrnující liniovou a nákladní dopravu<sup>194</sup> a rybolov) se pro paliva uplatní snížené minimální úrovně zdanění stanovené v tabulce B přílohy I, a to v plné výši od počátku účinnosti směrnice (nebude tedy docházet k postupnému zvyšování sazeb)<sup>195</sup>. Pro oba typy dopravy je pak pro desetileté přechodné období stanovena nulová minimální sazba (tedy osvobození od daně) pro vyjmenovaná alternativní paliva a elektřinu.<sup>196</sup> Dalším společným znakem pro oba typy dopravy je omezení povinnosti dodržovat stanovenou minimální úroveň zdanění pouze na leteckou, resp. lodní, dopravu v rámci EU, tedy na lety mezi dvěma letišti, resp. plavby mezi dvěma přístavy, nacházejícími se v EU, včetně vnitrostátních letů, resp. plaveb. Ve vztahu k letecké, resp. lodní, dopravě mimo EU je členským státům ponechána možnost ji v závislosti na druhu letu, resp. plavby, osvobodit od daně či uplatňovat stejné zdanění jako v případě letecké, resp. lodní, dopravy v rámci EU.<sup>197</sup>

Návrh připravované směrnice ETD dále vyjasňuje vztah k některým ustanovením daňových předpisů<sup>198</sup> a ukládá Komisi předkládat Radě každých pět let zprávu o jejím uplatňování<sup>199</sup>.

Transpoziční lhůta je navrhována do 31. prosince 2022 s povinností používat opatření stanovená ve směrnici od 1. ledna 2023.<sup>200</sup>

<sup>193</sup> Tamtéž, čl. 14 odst. 1.

<sup>194</sup> Liniovou dopravou se rozumí – zjednodušeně řečeno – pravidelné plavby pro přepravu cestujících mezi dvěma nebo více stejnými přístavy, nákladní dopravou pak pravidelná nebo nepravidelná doprava plavidlem přepravujícím za úplatu náklad jiný, než jsou platící cestující (tamtéž, čl. 15 odst. 1).

<sup>195</sup> Tamtéž, čl. 15 odst. 1. U lodní dopravy se tedy uplatní snížené sazby platné jinak pro využití energetických produktů jako pohonných hmot pro zemědělské, lesnické a obdobné účely, stacionární motory, zařízení a stroje používané při stavbách či veřejně prospěšných pracích a vozidla určená k používání mimo veřejné cesty.

<sup>196</sup> Tamtéž, čl. 14 odst. 1 a čl. 15 odst. 1. Alternativními palivy osvobozenými během přechodného období od daně jsou udržitelná biopaliva a bioplyn, nízkouhlíková paliva, obnovitelná paliva nebíologického původu a pokročilá udržitelná biopaliva a bioplyn. Elektřina dodávaná letadlům stojícím na zemi, resp. plavidlům zakotveným v přístavech, bude moci být úplně či částečně osvobozena od daně i po uplynutí přechodného období (viz tamtéž, čl. 14 odst. 5 a čl. 15 odst. 5).

<sup>197</sup> Tamtéž, čl. 14 odst. 3 a čl. 15 odst. 2.

<sup>198</sup> Tamtéž, čl. 21 a násl. Jedná se zejména o směrnici Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní.

<sup>199</sup> Tamtéž, čl. 31.

<sup>200</sup> Tamtéž, čl. 30 odst. 1.

### 3. Návrhy nových právních předpisů

#### 3.1 Nařízení o mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích

Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) je nástroj, jehož účelem je předcházet riziku tzv. úniku uhlíku (*carbon leakage*), k němuž by mohlo docházet v případech, kdy by producenti z důvodu nákladů spojených s omezováním emisí skleníkových plynů přesouvali výrobu z EU do třetích zemí s méně přísnou klimatickou politikou, případně kdy by výrobky vyrobené v EU byly nahrazovány levnějšími, avšak emisně náročnějšími výrobky z dovozu. Celkové emise skleníkových plynů by v takovém případě nejen neklesaly, ale naopak stoupaly, neboť k emisím z výroby ve třetí zemi by se přidávaly emise z dopravy výrobků do EU. Podstatou mechanismu je **zpoplatnění dovozu určitých výrobků** na základě jejich „uhlíkové stopy“ tak, aby cena takových výrobků na unijním trhu byla stejná bez ohledu na to, zda pocházejí z unijní či zahraniční produkce.<sup>201</sup> Parametry systému jsou zakotveny v **návru nařízení** Evropského parlamentu a Rady, **kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích** (dále jen „návrh nařízení CBAM“).<sup>202</sup>

Navržený systém CBAM je úzce provázán se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU ETS). Vztahuje se na zboží (výrobky) a skleníkové plyny uvedené v příloze I návrhu<sup>203 204</sup> a jeho základním prvkem jsou **tzv. certifikáty CBAM** (*CBAM certificates*, též uhlíkové certifikáty) vyjadřující množství emisí uvolněných při výrobě dováženého zboží (tzv. obsažených emisí, *embedded emissions*). Jeden certifikát odpovídá jedné tuně emisí obsažených ve zboží (výrobku).<sup>205</sup> Dovozece<sup>206</sup> je povinen každý rok předložit **tzv. prohlášení CBAM** obsahující údaje o množství zboží dovezeného do EU a v něm obsažených

<sup>201</sup> CBAM zatím na úrovni EU neexistuje, riziku přesunu uhlíkové náročné výroby do zahraničí EU čelí vydáváním bezplatných povolenek pro určitá odvětví v rámci systému obchodování s emisemi (EU ETS).

<sup>202</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích*. COM(2021) 564 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0564> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>203</sup> V první fázi by se dle návrhu mělo jednat o elektrickou energii a dále o vybraná hnojiva a výrobky z cementu, železa a oceli a hliníku. Dotčeným skleníkovým plynem je ve všech případech oxid uhličitý, u hnojiv dále oxid dusný a u výrobků z hliníku dále zcela fluorované uhlovodíky. Viz návrh nařízení CBAM, příloha I.

<sup>204</sup> Z působnosti nařízení je vyňato zboží pocházející ze zemí a území uvedených v příloze II, na něž se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi, resp. jejichž systém je se systémem EU propojen, a zboží je fakticky zatíženo cenou uhlíku v míře odpovídající zatížení v EU (v současné době se jedná např. o Island, Lichtenštejnsko, Norsko či Švýcarsko). Tamtéž, čl. 2 odst. 3.

<sup>205</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 18.

<sup>206</sup> Návrh pracuje s pojmem „deklarant“ ve smyslu nařízení (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie. Tamtéž, čl. 3 bod 13.

emisích<sup>207</sup> a odevzdat odpovídající počet certifikátů<sup>208</sup>. V případě, že za emise obsažené ve zboží byla cena uhlíku zaplacená již v zemi původu, může se dovozce za splnění stanovených podmínek (zejména ověření nezávislou osobou, že cena byla zaplacená) domáhat snížení počtu certifikátů CBAM, které je třeba odevzdat<sup>209</sup>.

**Certifikáty prodávají dovozcům příslušné orgány jednotlivých členských států**, každý prodej musí být evidován v příslušném vnitrostátním registru a přiřazen účtu dovozce v tomto registru.<sup>210</sup> Cenu certifikátů vypočítává Komise, a to jako průměrnou cenu uzavíracích cen povolenek EU ETS na společné dražební platformě v souladu s postupy stanovenými v příslušném nařízení Komise<sup>211</sup> za každý kalendářní týden.<sup>212</sup> Vzhledem k tomu, že dovozce je povinen „udržovat“ na svém vnitrostátním účtu v průběhu roku určitý počet certifikátů (odpovídajících na konci každého čtvrtletí nejméně 80 % emisí obsažených ve veškerém zboží dovezeném od počátku kalendářního roku)<sup>213</sup> a může tedy dojít k tomu, že dovozci určité certifikáty zbydou, upravuje nařízení **možnost zpětného odkupu** příslušným orgánem státu, který je však omezen pouze na jednu třetinu celkového počtu certifikátů koupených dovozcem během předchozího kalendářního roku<sup>214</sup>. Pojistkou proti spekulacím s certifikáty a jejich „hromaděním“ na účtech dovozců ve vnitrostátních registrech je pak zrušení platnosti certifikátů zakoupených během roku před předchozím kalendářním rokem, které provádí příslušný orgán každého členského státu do 30. června každého roku.<sup>215</sup> Finance z mechanismu budou z převážné části příjmem unijního rozpočtu.<sup>216</sup>

Dle návrhu Komise by měl být **systém CBAM postupně rozšiřován** s tím, jak bude ukončováno bezplatné přidělování povolenek v rámci EU ETS. Předložený návrh se vztahuje na uhlíkové náročná odvětví s vysokým rizikem přesunu výroby do zahraničí, Komisi je však uloženo posoudit možnost rozšíření působnosti nařízení i na jiné zboží než to, které je uvedeno v příloze I, stejně jako na nepřímé

<sup>207</sup> Tamtéž, čl. 6. Způsob výpočtu obsažených emisí je upraven v čl. 7 a příloze III.

<sup>208</sup> Tamtéž, čl. 22.

<sup>209</sup> Tamtéž, čl. 9.

<sup>210</sup> Tamtéž, čl. 20.

<sup>211</sup> Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii.

<sup>212</sup> Návrh nařízení CBAM, čl. 21.

<sup>213</sup> Tamtéž, čl. 22 odst. 2.

<sup>214</sup> Tamtéž, čl. 33.

<sup>215</sup> Tamtéž, čl. 24.

<sup>216</sup> Výše příjmů z CBAM pro rok 2030 je odhadována na více než 2,1 miliardy EUR. Viz Evropská komise. *Návrh nařízení CBAM*. COM(2021) 564 final. Cit. dílo, str. 49.

emise, a k příslušné zprávě o uplatňování nařízení případně přiložit i legislativní návrh na jeho úpravu.<sup>217</sup>

Vstup nařízení v platnost je navrhován dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, účinnost je však dělená – pokud v rámci legislativního procesu nedojde ke změně, použije se nařízení jako celek od 1. ledna 2023, naprostá většina povinností (včetně samotného uplatňování certifikátů CBAM) však začne platit až od 1. ledna 2026.<sup>218</sup>

### 3.2 Nařízení o sociálním klimatickém fondu

Dalším z legislativních návrhů, které jsou součástí balíčku *Fit for 55*, je návrh **nařízení** Evropského parlamentu a Rady, **kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření** (dále jen „návrh nařízení o SKF“).<sup>219</sup> Návrh vychází z uznání, že zvýšení nákladů na určité produkty a činnosti, které bude průvodním jevem přechodu k nízkoemisní ekonomice, může mít významné sociální dopady na zranitelné skupiny obyvatel, které vydávají větší část svých příjmů za energie a dopravu a které v některých regionech nemají přístup k alternativním, cenově dostupným řešením v oblasti mobility a dopravy.<sup>220</sup> Návrh proto stanoví dva **cíle fondu**: obecný, kterým je přispívat k přechodu na klimatickou neutralitu prostřednictvím řešení sociálních dopadů spojených se začleněním emisí skleníkových plynů z budov a silniční dopravy do oblasti působnosti směrnice o EU ETS<sup>221</sup>, a specifický, kterým je podporovat zranitelné domácnosti<sup>222</sup>, zranitelné mikropodniky<sup>223</sup> a zranitelné uživatele dopravy<sup>224</sup> prostřednictvím dočasné přímé podpory příjmů a prostřednictvím opatření a investic, které mají zvýšit energetickou účinnost

<sup>217</sup> Návrh nařízení CBAM, čl. 30 odst. 2.

<sup>218</sup> Tamtéž, čl. 36.

<sup>219</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření*. COM(2021) 568 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0568> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>220</sup> Tamtéž, důvodová zpráva, str. 2.

<sup>221</sup> K tomuto tématu viz výše, kapitola 2.1.2 tohoto článku.

<sup>222</sup> Zranitelné domácnosti jsou definovány jako „domácnosti trpící energetickou chudobou nebo domácnosti, včetně těch středněpříjmových, které jsou významně zasaženy cenovými dopady začlenění budov do oblasti působnosti směrnice 2003/87/ES [směrnice o EU ETS] a které postrádají prostředky na renovaci budovy, již obývají“. Návrh nařízení o SKF, čl. 2 bod 11.

<sup>223</sup> Zranitelné mikropodniky jsou podniky, které zaměstnávají méně než 10 osob a jejichž roční obrat nebo roční rozvaha nepřekračují 2 miliony EUR a „které jsou významně zasaženy dopady začlenění budov do oblasti působnosti směrnice 2003/87/ES [směrnice o EU ETS] na cenu a které postrádají prostředky na renovaci budovy, již využívají“ (tamtéž, čl. 2 bod 12 v kombinaci s bodem 9).

<sup>224</sup> Zranitelnými uživateli dopravy jsou „uživatelé dopravy [zahrnující i domácnosti nebo mikropodniky], včetně uživatelů z domácností s nižším středním příjmem, kteří jsou významně zasaženi cenovými dopady začlenění silniční dopravy do oblasti působnosti směrnice 2003/87/ES [směrnice o EU ETS] a kteří postrádají prostředky na nákup vozidel s nulovými a nízkými emisemi nebo na přechod na alternativní udržitelné druhy dopravy, včetně veřejné dopravy, a to zejména ve venkovských a odlehklých oblastech“ (tamtéž, čl. 2 bod 13).

budov, dekarbonizaci vytápění a chlazení budov, včetně integrace energie z obnovitelných zdrojů, a poskytnout lepší přístup k mobilitě a dopravě s nulovými a nízkými emisemi.<sup>225</sup>

Členským státům návrh ukládá vypracovat a předložit Komisi **sociální plány pro klimatická opatření** obsahující soudržný soubor opatření a investic k řešení dopadu stanovení ceny uhlíku na zranitelné domácnosti, mikropodniky a uživatele dopravy s cílem zajistit cenově dostupné vytápění, chlazení a mobilitu a zároveň doplnit a urychlit nezbytná opatření ke splnění cílů Unie v oblasti klimatu.<sup>226</sup> Komise plány posoudí z hlediska jejich relevance, účinnosti, efektivity a soudržnosti<sup>227</sup> a formou prováděcího aktu o nich rozhodne.<sup>228</sup> Je-li rozhodnutí kladné, může členský stát na financování opatření a investic stanovených v plánech čerpat finanční podporu z fondu.<sup>229</sup>

Pro poskytnutí podpory z fondu musí být **splněny určité podmínky**. V obecné rovině se jedná o dosahování milníků a cílů pro opatření a investice stanovené v plánech<sup>230</sup> a dodržování zásady „významně nepoškozovat“ (*do no significant harm*)<sup>231</sup>. Z hlediska jejich podstaty se musí jednat o opatření a investice, které jsou primárně ku prospěchu zranitelným domácnostem, mikropodnikům nebo uživatelům dopravy, sledují stanovené cíle<sup>232</sup> a neznamenají dvojí podporu těchto zranitelných subjektů<sup>233</sup>. Podpora může být poskytnuta i veřejným nebo soukromým subjektům jiným než zranitelným subjektům, pokud tyto subjekty provádějí

<sup>225</sup> Tamtéž, čl. 1.

<sup>226</sup> Tamtéž, čl. 3. Obsah sociálních plánů pro klimatická opatření je upřesněn v čl. 4.

<sup>227</sup> Tamtéž, čl. 15.

<sup>228</sup> Tamtéž, čl. 16. Návrh označuje rozhodnutí jako „posouzení plánu“.

<sup>229</sup> Je-li rozhodnutí záporné, musí členský stát – chce-li čerpat prostředky z fondu – plán přepracovat a opětovně jej předložit Komisi.

<sup>230</sup> Tamtéž, čl. 5 odst. 2. Tyto milníky a cíle musí být slučitelné s cíli Unie v oblasti klimatu a zahrnují energetickou účinnost, renovaci budov, mobilitu a dopravu s nulovými a nízkými emisemi, snižování emisí skleníkových plynů a snižování počtu zranitelných domácností, mikropodniků a uživatelů dopravy.

<sup>231</sup> Návrh odkazuje na uplatnění této zásady dle čl. 17 nařízení (EU) 2020/852 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic, který vymezuje „významně poškozování environmentálních cílů“, tento odkaz je tedy třeba vykládat tak, že je možné podpořit pouze investice a opatření, které neznamenají významně poškozování environmentálních cílů ve smyslu daného ustanovení.

<sup>232</sup> Návrh nařízení o SKF, čl. 6. Mezi stanovené cíle patří podpora renovace budov, dekarbonizace vytápění a chlazení budov a vaření v nich, včetně elektrifikace a integrace energie z obnovitelných zdrojů, které přispějí k dosažení energetických úspor, usnadňování přístupu k vozidlům a jízdním kolům s nulovými a nízkými emisemi, poskytování bezplatného přístupu k veřejné dopravě nebo upravené tarify pro přístup k veřejné dopravě a některé další. Cílem opatření může být i dočasná přímá podpora příjmů zranitelných domácností s cílem kompenzovat navýšení cen za paliva v oblasti silniční dopravy a vytápění.

<sup>233</sup> Tamtéž, čl. 7. Jedná se o situace, kdy by již zranitelné domácnosti měly prospěch z veřejného zásahu do výše cen paliv či cen za dodávku zemního plynu, s výhradou případů, kdy členský stát doloží, že tyto veřejné zásahy nekompenzují navýšení ceny vyplývající ze začlenění odvětví budov a silniční dopravy do oblasti působnosti směrnice EU ETS v plné výši.

opatření a investice, které budou v konečném důsledku zranitelným subjektům ku prospěchu (smluvní a zákonné záruky musí v tomto směru zajistit členské státy).<sup>234</sup>

**Fond by měl zahájit činnost rok před zahájením fungování nového systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v sektorech budov a silniční dopravy, tedy v roce 2025, přičemž fungovat by měl dle návrhu do roku 2032. Příjmy fondu pak budou pocházet z vlastních zdrojů EU, které budou od roku 2026 zahrnovat i příjmy z dražeb emisních povolenek v nově začleněné oblasti budov a silniční dopravy.**<sup>235</sup> Celkové finanční krytí fondu pro období 2025-2032 by dle návrhu mělo činit **72,2 miliardy EUR v běžných cenách** s tím, že na první období (2025-2027) je alokováno 23,7 miliard EUR a na druhé období (2028-2032) 48,5 miliard EUR.<sup>236</sup> Tato částka by měla odpovídat zhruba čtvrtině z celkových očekávaných příjmů ze začlenění budov a silniční dopravy do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, s nímž by měl být fond přímo provázán. Spoluúčast členských států na celkových odhadovaných nákladech jejich sociálních plánů pro klimatická opatření musí činit nejméně 50 %, přičemž by na svůj vnitrostátní příspěvek měly použít mimo jiné příjmy z dražeb svých povolenek v novém systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v sektorech budov a silniční dopravy.<sup>237</sup>

Komise je povinna předložit do 1. července 2028 Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů hodnotící zprávu o provádění a fungování fondu (kterou může doplnit návrhem na změnu nařízení) a do 31. prosince 2033 nezávislou hodnotící zprávu *ex post* sestávající z celkového posouzení fondu a informací o jeho dopadech.<sup>238</sup>

Platnost nařízení je navrhována dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie a účinnost dnem, kdy budou do právních řádů členských států transponována ustanovení změny směrnice o EU ETS zavádějící systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů pro odvětví budov a silniční dopravy.<sup>239</sup>

<sup>234</sup> Tamtéž, čl. 8.

<sup>235</sup> Tamtéž, důvodová zpráva, str. 9.

<sup>236</sup> Tamtéž, čl. 9 stanoví rozpočet fondu.

<sup>237</sup> Tamtéž, čl. 14.

<sup>238</sup> Tamtéž, čl. 24.

<sup>239</sup> Tamtéž, čl. 26.

### 3.3 Nařízení v oblasti leteckých a námořních paliv

Námořní doprava byla v roce 2018 odpovědná za 2,89 % světových emisí skleníkových plynů, přičemž množství emisí z tohoto odvětví vykazuje v posledních deseti letech rostoucí tendenci.<sup>240</sup> V EU tvořily emise skleníkových plynů z tohoto druhu dopravy v roce 2017 více než 3,7 % celkových emisí.<sup>241</sup> Letecká doprava dosahuje velmi podobných hodnot – její podíl na celosvětových emisích se pohybuje mezi 2 a 3 %, na emisích EU se v roce 2017 podílela 3,6 %.<sup>242</sup> Dle Zelené dohody pro Evropu je pro dosažení cílů EU v oblasti ochrany klimatu třeba snížit emise v sektoru dopravy do roku 2050 o 90%.<sup>243</sup> Cílem iniciativ *ReFuelEU Aviation* pro letecká a *FuelEU Maritime* pro námořní paliva je přispět k tomuto cíli prostřednictvím podpory využívání udržitelných paliv v letecké a námořní dopravě, které je v současné době zanedbatelné, protože je jejich výroba příliš nákladná<sup>244</sup>. Obě iniciativy, které se promítají do návrhů dvou nových nařízení představených v rámci balíčku *Fit for 55*, zároveň směřují k naplňování cílů Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu z roku 2020<sup>245</sup>.

#### 3.3.1 Inicitiva *ReFuelEU Aviation* a nařízení o udržitelné letecké dopravě

Účelem **nařízení** Evropského parlamentu a Rady **pro zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu** (*on ensuring a level playing field for sustainable air transport*, dále též jen „návrh nařízení o udržitelné letecké dopravě“)<sup>246</sup> je jednak podpořit užívání udržitelných leteckých paliv, jednak zajistit rovné podmínky na vnitřním trhu letecké dopravy a zabránit tzv. převážení paliva (*fuel tankering*)<sup>247</sup>. Pokud bude přijato, bude nařízení *lex specialis* ke směrnici

<sup>240</sup> IMO. *Fourth IMO GHG Study 2020. Full Report* [online]. IMO, 2020, str. 1-3. Dostupné z: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Fourth-IMO-Greenhouse-Gas-Study-2020.aspx> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>241</sup> European Commission. *Report from the Commission 2019 Annual Report on CO2 Emissions from Maritime Transport*. C(2020) 3184 final [online]. European Commission, 2020, str. 3 a 40.

<sup>242</sup> EEA, EASA, EUROCONTROL. *European Aviation Environmental Report 2019* [online]. 2019, str. 75. Dostupné z: <https://www.easa.europa.eu/eaer/> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>243</sup> Evropská komise. *Zelená dohoda pro Evropu*. COM(2019) 640 final. Cit. dílo, str. 10.

<sup>244</sup> Náklady na syntetická letecká paliva, která mají největší potenciál z hlediska dekarbonizace, jsou v současné době několikanásobně vyšší než náklady na paliva konvenční (fosilní). Německé středisko pro letectví a kosmonautiku (*Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*) odhadlo v roce 2016 náklady na jeden litr syntetického paliva na 2,26 EUR oproti 0,5 EUR na litr paliva konvenčního. Viz Scheelhaase, J., Maertens, S., Grimme, W. *Synthetic fuels in aviation – Current barriers and potential political measures*. Transportation Research Procedia 43. Elsevier, 2019, str. 24 [online]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/338525870\\_Synthetic\\_fuels\\_in\\_aviation\\_-\\_Current\\_barriers\\_and\\_potential\\_political\\_measures](https://www.researchgate.net/publication/338525870_Synthetic_fuels_in_aviation_-_Current_barriers_and_potential_political_measures) [cit. 10. 11. 2021].

<sup>245</sup> Evropská komise. *Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu*. COM(2020) 789 final. Cit. dílo.

<sup>246</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu*. COM(2021) 561 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0561> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>247</sup> Pojmem *fuel tankering* označuje praktiky, kdy provozovatel načerpá na jednom letišti více paliva,

ci (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (směrnice RED II), která se na dopravu, včetně letecké, též vztahuje.

Nářízení se vztahuje na provozovatele letadel, unijní letiště a dodavatele leteckých paliv. Jeho centrálním pojmem je pojem **udržitelná letecká paliva** (*sustainable aviation fuels*, SAF)<sup>248</sup>, kterým se rozumí letecká paliva typu „drop-in“, tedy taková, která jsou zastupitelná konvenčními leteckými palivy a kompatibilní s existujícími leteckými motory, a to buď syntetická letecká paliva<sup>249</sup>, pokročilá biopaliva<sup>250</sup> nebo biopaliva z použitého kuchyňského oleje či živočišných tuků určených k lidské spotřebě<sup>251</sup>, splňují-li stanovená kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů a jsou certifikována podle směrnice RED II<sup>252</sup>. Nářízení ukládá dodavatelům **povinnost zajistit u všech leteckých paliv doplňovaných na letištích v EU postupně se zvyšující podíl udržitelných leteckých paliv**<sup>253</sup>, a to v souladu s hodnotami uvedenými v Příloze I<sup>254</sup>. O celkovém objemu paliv a podílu udržitelných paliv dodávaných na každé unijní letiště jsou dodavatelé povinni informovat prostřednictvím databáze Unie zavedené směrnicí RED II.<sup>255</sup> Provozovatelé letadel pak mají povinnost odebrat na příslušných unijních letištích ročně alespoň 90 % svého ročního potřebného množství paliva, kterým se rozumí

než potřebuje pro uskutečnění letu, aby se vyhnul nutnosti doplnit palivo na jiném letišti, kde je dražší. Převážení „nadbytečného“ paliva zvyšuje spotřebu letadla a tím pádem i emise skleníkových plynů, a je tak v rozporu s cíli snižování emisí v letecké dopravě.

<sup>248</sup> Návrh nařízení o udržitelné letecké dopravě, čl. 3 pátá odrážka.

<sup>249</sup> Tamtéž, čl. 3 osmá odrážka. Pojmem syntetická letecká paliva rozumí nařízení paliva, jež jsou obnovitelnými palivy jiného než biologického původu, která se používají v letecké dopravě. Nařízení přitom odkazuje na čl. 2 bod 36 směrnice RED II, který definuje kapalná a plynná paliva z obnovitelných zdrojů nebiologického původu používaná v odvětví dopravy jako paliva „jiná než biopaliva nebo bioplyn, jejichž energetický obsah je získáván z jiných obnovitelných zdrojů než z biomasy“. Obecně jsou tato paliva označována jako e-paliva, v letecké dopravě se jedná o tzv. *power-to-liquid* (energie-na-palivo, P2L) paliva, kdy je syntetické kapalně letecké palivo (syntetický kerosin) vyráběno z vody a oxidu uhličitého s využitím elektřiny z obnovitelných zdrojů. Podrobněji např. Schmidt, P., Weindorf, W., Roth, A., Batteiger, B., Riegel, F. *Power-to-Liquids Potentials and Perspectives for the Future Supply of Renewable Aviation Fuel* [online]. German Environment Agency, 2016, 36 str. Dostupné z: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/161005\\_uba\\_hintergrund\\_ptl\\_barrierefrei.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/161005_uba_hintergrund_ptl_barrierefrei.pdf) [cit. 10. 11. 2021].

<sup>250</sup> Návrh nařízení zde odkazuje na definici obsaženou v čl. 2 bodu 34 směrnice RED II, podle níž se těmito palivy rozumí paliva vyrobená ze surovin uvedených v Příloze IX části A, tedy například z řas (jsou-li pěstovány stanoveným způsobem), biodopadu, slámy, chlěvské mrvy, kalu z čištění odpadních vod, ořechových skořápek, kukuřičných klasů zbavených zrn apod.

<sup>251</sup> Návrh nařízení odkazuje na Přílohu IX část B směrnice RED II.

<sup>252</sup> Kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů jsou stanovena v čl. 29 odst. 2 až 7 a podmínky certifikace, která ověřuje jejich splnění, v čl. 30 směrnice RED II.

<sup>253</sup> Návrh nařízení o udržitelné letecké dopravě, čl. 4.

<sup>254</sup> Minimální podíl udržitelných leteckých paliv je stanoven jednak obecně, jednak ve vztahu k syntetickým leteckým palivům, která jsou preferována. Postupně se zvyšuje od 2 % udržitelných leteckých paliv od 1. ledna 2025 po 63 % udržitelných leteckých paliv, z nichž minimálně 28 % syntetických leteckých paliv, od 1. ledna 2050. Viz tamtéž, příloha I.

<sup>255</sup> Tamtéž, čl. 9 odkazující na čl. 28 směrnice RED II.

množství potřebné k provozování všech letů obchodní letecké dopravy daného provozovatele, které odletí z daného letiště v Unii.<sup>256</sup> Údaje prokazující splnění této povinnosti uvede každý provozovatel ve zprávě, kterou je každý rok povinen podat Agentuře Evropské unie pro bezpečnost letectví (*European Aviation Safety Agency*, EASA).<sup>257</sup> Unijní letiště pak mají povinnost zajistit nezbytnou infrastrukturu pro dodávky, skladování a čerpání udržitelných leteckých paliv.<sup>258</sup>

Vstup nařízení v platnost je navrhován dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, účinnost je navrhována od 1. ledna 2023 s tím, že povinnosti dodavatelů dodávat na unijní letiště letecká paliva se stanoveným podílem udržitelných paliv a povinnost provozovatelů odebírat na unijních letištích stanovené množství paliva začne platit od 1. ledna 2025.<sup>259</sup>

### 3.3.2 *Inicitiva FuelEU Maritime a nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě*

Návrh **nařízení** Evropského parlamentu a Rady o využívání obnovitelných a nízkouhlíkových paliv v námořní dopravě (*on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport*, dále též jen „návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě“)<sup>260</sup> sleduje obdobný cíl jako jeho letecký protějšek, nepoužívá však stejné nástroje, protože pro námořní dopravu nejsou vhodné (alternativní paliva mají obecně nižší energetický obsah než ropa, plavidla by tedy potřebovala větší zásobníky, aby mohla plout na stejnou vzdálenost). Namísto minimálního podílu udržitelných paliv proto návrh stanoví postupně se zpříšňující maximální roční limit (mez) pro tzv. **intenzitu skleníkových plynů** (*greenhouse gas intensity*) **ze zdrojů energie používaných na palubě** lodí, které připlouvají do, setrvávají v nebo odplouvají z přístavů spadajících pod jurisdikci členských států EU.<sup>261</sup> Intenzitou skleníkových plynů z energie použité na palubě se rozumí množství emisí skleníkových plynů vyjádřené v gramech ekvivalentu CO<sub>2</sub> na jednotku

<sup>256</sup> Tamtéž, čl. 5 ve spojení s čl. 3 třináctou odrážkou (definice pojmu „roční potřebné množství leteckého paliva“).

<sup>257</sup> Šablona zprávy je uvedena v příloze II návrhu nařízení a zpráva musí být vždy ověřena nezávislým ověřovatelem v souladu s pravidly stanovenými v předpisech z oblasti obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (čl. 14 a 15 směrnice o EU ETS (čl. 14 a 15 směrnice o EU ETS a prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2067 o ověřování údajů a akreditaci ověřovatelů podle této směrnice). Viz tamtéž, čl. 7.

<sup>258</sup> Tamtéž, čl. 6.

<sup>259</sup> Tamtéž, čl. 15.

<sup>260</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o využívání obnovitelných a nízkouhlíkových paliv v námořní dopravě a o změně směrnice 2009/16/ES*. COM(2021) 562 final [online]. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0562> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>261</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 2.

(MJ) energie použité na palubě.<sup>262</sup> Toto množství se stanoví **způsobem well-to-wake** (česky „od vrtu po brázdou za lodí“), který zohledňuje emise skleníkových plynů z výroby, přepravy, distribuce a použití energie na palubě (včetně spalování); přesná metodika výpočtu je uvedena v příloze I návrhu.<sup>263</sup>

**Výchozí (referenční) hodnotou** by dle návrhu měla být **hodnota odpovídající průměrné intenzitě skleníkových plynů z energie použité na palubě lodí využívajících přístavy v EU v roce 2020** stanovené na základě údajů monitorovaných a vykazovaných v rámci nařízení (EU) 2015/757 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy.<sup>264</sup> První mezní hodnota je stanovena pro období od 1. ledna 2025 – mez intenzity emisí skleníkových plynů je v tomto roce o 2 % nižší než referenční hodnota. K dalšímu zpříšňování bude docházet v pětiletých intervalech až do roku 2050, kdy by intenzita skleníkových plynů měla být o 75 % nižší než referenční hodnota.<sup>265</sup>

Vedle povinnosti nepřesáhnout stanovenou mez intenzity skleníkových plynů by pro lodě měla od 1. ledna 2030 platit **povinnost používat v přístavu či na kotvišti (at berth)**<sup>266</sup> **pro všechny energetické potřeby energií z pevniny**.<sup>267</sup> Z této povinnosti platí určité výjimky, nevztahuje se například na lodě, které nestráví v přístavu více než dvě hodiny, které používají technologie s nulovými emisemi<sup>268</sup> či které se ze stanovených důvodů (nedostupnost či nekompatibilita bodů připojení) nemohou k dodávkám elektřiny z pevniny připojit.<sup>269</sup>

Nařízení by se mělo vztahovat na **lodě o hrubé prostornosti nad 5 000**<sup>270</sup> bez ohledu na to, pod jakou vlajkou se plaví, a to **ve vztahu k energii používané bě-**

<sup>262</sup> Tamtéž, čl. 3 písm. o).

<sup>263</sup> Tamtéž, čl. 3 písm. p) a příloha I.

<sup>264</sup> Přesný výpočet této hodnoty bude proveden v další fázi legislativního procesu.

<sup>265</sup> Pro jednotlivá období je mez (vyjádřená snížením referenční hodnoty o stanovené procento) stanovena následovně: od 1. ledna 2025 -2 %, od 1. ledna 2030 -6 %, od 1. ledna 2035 -13 %, od 1. ledna 2040 -26 %, od 1. ledna 2045 -59 %, od 1. ledna 2050 -75 %. Viz návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě, čl. 4 odst. 2.

<sup>266</sup> Česká verze návrhu používá poněkud nešťastně pojem „u nabřeží“.

<sup>267</sup> Návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě, čl. 5.

<sup>268</sup> Tyto technologie jsou uvedeny v příloze III návrhu, zahrnují palivové články plně poháněné obnovitelnými a nízkouhlíkovými palivy, skladování elektřiny na palubě a palubní výrobu elektřiny z větrné a sluneční energie.

<sup>269</sup> Využití této výjimky bude od roku 2035 u každé lodě omezeno na pět případů ročně (návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě, čl. 5 odst. 6).

<sup>270</sup> Hrubá prostornost (*gross tonnage*, GT) je bezjednotkový ukazatel používaný v námořní dopravě, který se vypočítá vynásobením celkového objemu všech uzavřených prostor plavidla (v m<sup>3</sup>) konstantou K, jejíž velikost se liší dle velikosti plavidla (pro malá plavidla je menší, pro velká větší). Například loď s objemem uzavřených prostor (trup a všechny nástavby na palubě) 100 000 m<sup>3</sup> má hrubou prostornost 30 000. Pravidla pro výpočet hrubé prostornosti jsou stanovena v Mezinárodní úmluvě pro měření prostornosti lodí (*International Convention on Tonnage Measurement of Ships*) přijaté na půdě Mezinárodní námořní organizace v roce 1969.

hem jejich kotvení v přístavu některého z členských států, k celkové energii použité během plavby mezi přístavy členských států a k polovině energie použité při plavbách z či do přístavu některého z členských států v případech, kdy je cíl plavby nebo další zastávka v přístavu třetí země.<sup>271</sup> Z působnosti nařízení jsou vyňaty válečné lodě, lodě lovící či zpracující ryby, dřevěné lodě primitivní konstrukce, lodě nepoháněné mechanickými prostředky a státní lodě nepoužívané ke komerčním účelům.

Plnění stanovených povinností budou zajišťovat **osoby odpovědné za provoz lodí** („společnosti“<sup>272</sup>), kterým je uložena povinnost zpracovat pro každé plavidlo plán monitorování (*monitoring plan*), v němž bude uvedeno, jakým způsobem budou monitorovány a hlášeny množství, druh a emisní faktor energie používané na palubě lodí a další relevantní informace, a na základě tohoto plánu následně průběžně zaznamenávat pro každou loď stanovené údaje a tyto údaje vždy za kalendářní rok vykazovat.<sup>273</sup> Významnou roli v systému budou hrát **tzv. ověřovatelé** (*verifiers*)<sup>274</sup>, subjekty akreditované příslušnými národními akreditačními orgány, kteří budou jednak ověřovat plány monitorování z hlediska jejich souladu s požadavky nařízení, jednak budou na základě informací poskytnutých společnostmi vypočítávat pro jednotlivé lodě roční průměrnou intenzitu skleníkových plynů z energie použité na palubě a **tzv. bilanci souladu lodí** (*ship's compliance balance*)<sup>275</sup> a případnou výši sankcí, pokud bilance bude deficitní, resp. pokud loď vykáže zastávky v přístavech, které nebudou v souladu s nařízením<sup>276</sup>. Splnění požadavků stanovených nařízením budou lodě připlouvající do přístavů spadají-

<sup>271</sup> Návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě, čl. 2.

<sup>272</sup> Návrh používá pojem „společnost“, který v čl. 3 písm. k) definuje odkazem na čl. 3 písm. d) nařízení (EU) 2015/757 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy, podle něhož se tímto pojmem rozumí „vlastník loď nebo jakýkoli jiný subjekt nebo osoba, jako je provozovatel nebo nájemce v nájmu typu bareboat charter, který převzal od vlastníka loď odpovědnost za její provoz“.

<sup>273</sup> Návrh nařízení o udržitelných palivech v námořní dopravě, čl. 6 a 7.

<sup>274</sup> K ověřování a akreditaci srov. tamtéž, kapitola IV, čl. 10 a násl.

<sup>275</sup> Bilanci souladu se dle čl. 3 písm. aa) návrhu nařízení rozumí „míra nadměrného nebo nedostatečného dosažení souladu, pokud jde o meze roční průměrné intenzity skleníkových plynů z energie použité na palubě lodí, která se vypočítá v souladu s přílohou V“. Bilance může být přebytková (je-li kladná), nebo deficitní (je-li záporná). Bilance souladu budou společnostmi vykazovány v databázi bilanci vytvořené Komisí a společnostmi budou mít možnost s nimi do určité míry flexibilně pracovat (ukládat si přebytkové bilance na další kalendářní rok, resp. půjčovat si předběžné přebytky z dalšího kalendářního roku, a sdružovat bilance dvou nebo více lodí ověřené stejným ověřovatelem do společné rezervy, a to i v případě, kdy budou provozovány rozdílnými společnostmi). Viz tamtéž, čl. 16–18.

<sup>276</sup> Tamtéž, čl. 20. Výše této sankce se u deficitní bilance souladu vypočítá dle vzorce stanoveného v příloze V, v případě zastávky v přístavu, která nebyla v souladu s požadavky nařízení, se vypočte vynásobením částky 250 EUR megawatty výkonu instalovaného na palubě a počtem dokončených hodin strávených na kotvišti. Příjmy ze získaných sankcí se přidělí do Inovačního fondu zřízeného čl. 10a odst. 8 o EU ETS a budou určeny na financování projektů zaměřených na rychlé zavádění obnovitelných a nízkouhlíkových paliv v námořním odvětví.

cích pod jurisdikci členských států EU prokazovat **osvědčením o shodě FuelEU** (*FuelEU certificate of compliance*), které jim vydá ověřovatel, a to s dobou platnosti 18 měsíců po skončení vykazovaného kalendářního roku.<sup>277</sup>

Platnost nařízení je navrhována dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, účinnost od 1. ledna 2025.

#### 4. Nová lesní strategie EU do roku 2030

Jak je uvedeno již v úvodu tohoto článku, **nová lesní strategie EU do roku 2030** (*New EU Forest Strategy for 2030*, dále též jen „Nová lesní strategie EU“) se od ostatních částí balíčku *Fit for 55* liší, neboť nejde o návrh právního předpisu, ale o „pouhé“ sdělení Komise<sup>278</sup>. Přesto však do balíčku „uvádějícího v život“ Zelenou dohodu pro Evropu a evropský právní rámec pro klima patří. Odolné lesy schopné zadržovat uhlík jsou totiž nezbytné nejen pro zachování biologické rozmanitosti, udržitelnou produkci dřeva a kvalitu života obyvatel, ale hrají zásadní roli i pro dosažení cíle klimatické neutrality v roce 2050.

**Cílem Nové lesní strategie EU** je překonat problémy, kterým evropské lesy v současné době čelí, a rozvinout jejich potenciál pro budoucnost při plném respektování zásady subsidiarity, nejlepších dostupných vědeckých poznatků a požadavků na zlepšování právní úpravy. Strategie je provázána s dalšími klíčovými strategickými dokumenty: její přijetí je zakotveno v Zelené dohodě pro Evropu<sup>279</sup> a ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030<sup>280</sup>. Strategie „*uznává klíčovou a multifunkční úlohu lesů a přispění správců lesů a celého hodnotového řetězce založeného na lesnictví k úsilí o dosažení udržitelné a klimaticky neutrální ekonomiky do roku 2050 při současném zajištění obnovy, odolnosti a náležité ochrany všech ekosystémů*“.<sup>281</sup> Nahrazuje Lesní strategii EU přijatou v roce 2013.<sup>282</sup>

<sup>277</sup> Tamtéž, čl. 19.

<sup>278</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Nová Lesní strategie EU do roku 2030*. COM(2021) 572 final [online]. Dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0572> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>279</sup> Evropská komise. *Zelená dohoda pro Evropu*. COM(2019) 640 final. Cit. dílo, str. 14.

<sup>280</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: Navrácení přírody do našeho života*. COM(2020) 380 final [online]. Str. 10. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380> [cit. 10. 11. 2021].

<sup>281</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 1–2.

<sup>282</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví*. COM(2013) 659 final [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52013DC0659> [cit. 10. 11. 2021].

Strategie se výslovně hlásí k závazkům EU týkajícím se snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s rokem 1990 a uvádí, že „*lesy a lesní produkty budou hrát klíčovou úlohu při dosahování ambiciózního cíle čistého pohlcení -310 milionů tun ekvivalentů oxidu uhličitého, jak je stanoveno v návrhu revizovaného nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví [návrh změny nařízení LULUCF]*“.<sup>283</sup> Konstatuje, že příští desetiletí je klíčové pro řešení stupňující se krize v oblasti biodiverzity a klimatu, a předkládá za tím účelem **plán do roku 2030, který kombinuje regulační, finanční a dobrovolná opatření**.<sup>284</sup>

Strategie má – kromě úvodu a závěru – šest částí, v nichž lze identifikovat **dvě základní osy přístupu k lesům v EU** v příštích deseti letech (utilitární/ekosystémovou) a čtyři skupiny spíše podpůrných opatření. První osa strategie (kterou je možné označit jako „utilitární“) se věnuje podpoře **socioekonomických funkcí lesů s cílem zajistit prosperitu venkovských oblastí a podpořit lesní bioekonomiku v rámci udržitelných hranic** (limitů)<sup>285</sup>. Komise v rámci této osy zdůrazňuje na prvním místě úlohu výrobků ze dřeva v **transformaci stavebnictví ze zdroje emisí skleníkových plynů na odvětví vyznačující se propadem uhlíku** a zavazuje se vypracovat v rámci revize nařízení (EU) č. 305/2011 o stavebních pracích „*standardní, spolehlivou a transparentní metodiku pro kvantifikaci klimatických přínosů stavebních výrobků ze dřeva a dalších stavebních materiálů*“.<sup>286</sup> Pozornost je dále věnována **zajištění udržitelného využívání zdrojů na bázi dřeva pro výrobu bioenergie** – strategie v té souvislosti připomíná posílená kritéria udržitelnosti pro bioenergii zakotvená v návrhu změny směrnice RED II, který je též součástí balíčku *Fit for 55*<sup>287</sup>, a zdůrazňuje význam provádění zásady kaskádového využívání dřeva.<sup>288</sup> I v souvislosti s pandemií covid-19 uvádí strategie jako významnou též **podporu bioekonomiky v oblasti lesnictví zaměřené na jiné produkty než dřevo, včetně ekoturistiky**. Komise se v této oblasti zavazuje prosazovat vypracování koordinovaných a integrovaných programů na regionální, celostátní a nižší než celostátní úrovni v oblasti udržitelné produkce nedřevěných lesních produktů.<sup>289</sup> Strategie se zabývá též **rozvojem dovedností a posilováním postavení jednotlivců pro zajištění udržitelné lesní bioekonomiky** a Komise v té souvislosti slibuje vypracovat soubor nástrojů s cílem pomoci členským státům stanovit celoživotní programy a poskytnout poradenství správcům lesů, přizpůsobit vzdělávání a od-

<sup>283</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 2.

<sup>284</sup> Tamtéž, str. 3.

<sup>285</sup> Tamtéž, kapitola 2, str. 4 a násl.

<sup>286</sup> Tamtéž, str. 6.

<sup>287</sup> Viz výše, kapitola 2.4. tohoto článku.

<sup>288</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 7–8.

<sup>289</sup> Tamtéž, str. 9.

bornou přípravu současným výzvám a potřebám lesů a vytvořit pracovní příležitosti.<sup>290</sup>

Druhá osa strategie (kterou je možné označit jako „ekosystémovou“) se zaměřuje na **ochranu, obnovu a zvětšování lesů EU za účelem boje proti změně klimatu, zastavení úbytku biologické rozmanitosti a zajištění odolných a multifunkčních lesních ekosystémů.**<sup>291</sup> Prvním dílčím cílem této osy je **ochrana zbývajících původních a přírodních lesních porostů v EU**, strategie v té souvislosti zdůrazňuje roli lesů při dosahování cílů ochrany alespoň 30 % půdní plochy EU, resp. 10 % chráněných přísně, stanovených ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030<sup>292</sup>. Komise konstatuje, že spolupracuje s členskými státy a zúčastněnými stranami za účelem dosažení dohody ohledně **společné definice pro původní a přírodní lesní porosty a přísného režimu jejich ochrany do konce roku 2021.** Členskými státy strategie doporučuje bezodkladně provést mapování a monitorování těchto lesů a zajistit, aby do doby, kdy začnou uplatňovat režim ochrany, nedošlo ke zhoršení jejich stavu.<sup>293</sup> Další dílčí kapitola této části se věnuje **zajištění obnovy a odolnosti lesů a posíleného udržitelného lesního hospodaření v zájmu adaptace na změnu klimatu**, Komise se v jejím rámci zavazuje vypracovat dobrovolný systém certifikace lesního hospodaření šetrného k biologické rozmanitosti „blíží k přírodě“, jehož držitelé budou moci využívat značku kvality EU, a navrhnout v rámci provádění Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 **právně závazný nástroj pro obnovu ekosystémů**, který se bude vztahovat i na lesy.<sup>294</sup> V rámci posílení adaptace lesů na změnu klimatu Komise slibuje **doplnit právní předpisy o reprodukčním materiálu lesních dřevin** opatřeními na podporu produkce reprodukčního materiálu lesních dřevin přizpůsobeného budoucím klimatickým podmínkám.<sup>295</sup> V rámci dílčího cíle **zalesňování a opětovného zalesňování biologicky rozmanitých lesů** strategie připomíná **závazek** stanovený ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 **k výsadbě alespoň 3 miliard dalších stromů do roku 2030** při plném respektování ekologických zásad, včetně obecné zásady výsadby a pěstování správného stromu na správném místě a za správným účelem.<sup>296</sup> Strategie počítá i s **finančními pobídkami pro vlastníky a správce lesů za účelem zlepšení kvantity a kvality lesů EU**, uvádí v tomto směru několik inspirativních příkladů

<sup>290</sup> Tamtéž, str. 10.

<sup>291</sup> Tamtéž, kapitola 3, str. 11 a násl.

<sup>292</sup> Evropská komise. *Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030*. COM(2020) 380 final. Cit. dílo, str. 4.

<sup>293</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 12.

<sup>294</sup> Tamtéž, str. 14.

<sup>295</sup> Tamtéž, str. 15.

<sup>296</sup> Tamtéž, str. 16. Srov. též Evropská komise. *Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030*. COM(2020) 380 final. Cit. dílo, str. 10.

a vyzývá členské státy, aby ve svých strategických plánech Společné zemědělské politiky pro období 2023–2027 řádně zohlednily lesy.<sup>297</sup>

Podpůrná opatření upravená v dalších kapitolách strategie zahrnují **strategické monitorování lesů, podávání zpráv a sběr údajů o lesích** (Komise se zavazuje předložit legislativní návrh v tomto směru, kterým se vytvoří celounijní integrovaný rámec pro monitorování lesů, na němž se budou podílet i členské státy mimo jiné vypracováváním strategických plánů pro lesy)<sup>298</sup>, **podporu výzkumu a inovací pro zlepšení znalostí o lesích**<sup>299</sup>, vytvoření **inkluzivního a uceleného rámce EU pro správu lesů** (Komise plánuje vytvořit širokou pracovní skupinu se zaměřením na provádění nové strategie)<sup>300</sup> a **posílení provádění a prosazování stávajícího *acquis* EU**, tedy právních předpisů relevantních pro ochranu a udržitelné využívání lesů<sup>301</sup>.

Přes výhradní zaměření na evropské lesy strategie připomíná, že výzvy spojené s lesy jsou svojí podstatou celosvětové a že zalesněná plocha nadále ubývá velmi znepokojivým tempem. Komise v té souvislosti odkazuje na cíle, jež stanovila ve svém sdělení o ochraně a obnově světových lesů z roku 2019<sup>302</sup>, a konstatuje, že je odhodlána je plnit, mimo jiné též prostřednictvím **předložení legislativního návrhu, který zajistí, že produkty, ať už pocházející z EU, či ze třetích zemí, nabízené na unijním trhu nepřispívají ke globální deforestaci**.<sup>303</sup> Čtyři měsíce po zveřejnění strategie je možné konstatovat, že tento dílčí cíl Komise byl splněn: návrh nařízení o dodávání některých komodit a produktů spojených s odlesňováním a znehodnocováním lesů na trh Unie a jejich vývozu z Unie byl Komisí zveřejněn dne 17. 11. 2021.<sup>304</sup>

<sup>297</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 16.

<sup>298</sup> Tamtéž, str. 20 a násl.

<sup>299</sup> Tamtéž, str. 23 a násl.

<sup>300</sup> Tamtéž, str. 24 a násl.

<sup>301</sup> Tamtéž, str. 25 a násl.

<sup>302</sup> European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests*. COM(2019) 352 final [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_en) [cit. 10. 11. 2021].

<sup>303</sup> Evropská komise. *Nová lesní strategie EU*. COM(2021) 572 final. Cit. dílo, str. 3.

<sup>304</sup> European Commission. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*. COM(2021) 706 final [online]. Dostupný z: [https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products\\_cs](https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_cs) [cit. 18. 11. 2021].

## 5. Závěr

Účelem závěru zpravidla bývá zodpovědět výzkumnou otázku či shrnout autora nejvýznamnější zjištění. V případě tohoto článku je to obtížné, neboť jeho cíl byl z vědeckého pohledu velmi skromný – na jednom místě a relativně uceleným způsobem představit základní charakteristiky legislativního balíčku *Fit for 55* navrženého Komisí v červenci 2021 za účelem naplnění klimatických cílů EU pro rok 2030, které byly závazně potvrzeny o dva týdny dříve tzv. evropským právním rámcem pro klima. Článek neměl ambici přinášet kritickou analýzu jednotlivých součástí balíčku či diskutovat jejich důsledky pro českou právní úpravu. Tato kritická analýza a diskuze však bezpochyby budou v nadcházejících měsících třeba, neboť i z pouhého popisu navrhovaných změn je zřejmé, že se jedná o plán transformace unijní ekonomiky, který svým rozsahem pravděpodobně nemá v historii obdoby. Plán, který je velmi ambiciózní – z hlediska cílů EU v ochraně klimatu oprávněně – zároveň však přijímaný v časové nouzi (většina navržených předpisů počítá s účinností od 1. ledna 2023), nadto je věcně i právně velmi složitý a pro širokou veřejnost špatně srozumitelný. Přitom právě porozumění plánovaným změnám je nezbytnou podmínkou jejich společenské přijatelnosti a řádného provedení.

Doufejme, že diskuze o balíčku se v příštích měsících bude vést transparentně a odborně, na základě faktů spíše než emocí a s cílem přijmout jednotlivé návrhy včas a v podobě, která bude celospolečensky přínosná jak z hlediska environmentálního, tak ekonomického a sociálního.

### O autorech:

**JUDr. Karolina Žákovská, Ph.D.** je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

**Daniel Rufer** je studentem 5. ročníku téže fakulty.

**Klíčová slova:** legislativní balíček *Fit for 55*, Zelená dohoda pro Evropu, ochrana klimatu, klimatická neutralita

**Abstract**

The purpose of this article is to present the *Fit for 55* package published by the European Commission on 14 July 2021 to achieve the interim target of a 55% reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990, as enshrined in the European Green Deal and the European Climate Law. The article explains the main features of the different parts of the package – 13 legislative proposals to amend, recast or adopt new EU legislation and one strategic document, the New EU Forest Strategy for 2030. The article does not aim to critically analyse the individual proposals or discuss their implications for the national legal systems of EU Member States, but concludes that such analysis and discussion will be necessary to make this ambitious plan for transformation of the EU economy comprehensible and socially acceptable.

**Key words:** legislative package *Fit for 55*, European Green Deal, climate protection, climate neutrality



## POPLATEK ZA ZNEČIŠŤOVÁNÍ – PROKAZOVÁNÍ NÁROKU NA SNÍŽENÍ ČI OSVOBOZENÍ OD POPLATKU

*Mgr. Matěj Mrlina, doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.*

### Úvod

Poplatek za znečišťování podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“ nebo „zákon“), je ekonomickým nástrojem regulace v rámci právní ochrany ovzduší. Jedná se o nástroj, jímž jsou regulovány, formou zpoplatnění, emise znečišťujících látek do ovzduší z tzv. vyjmenovaných stacionárních zdrojů, tedy stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k výše uvedenému zákonu. Poplatek za znečišťování jako právní institut obsahuje svoji hmotněprávní úpravu, stejně tak jako část speciální procesně právní úpravy, v ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší. V rámci procesu vyměňování poplatku za znečišťování, kdy tento proces je součástí postupu nazvaného jako správa daně, zde označené jako poplatek<sup>1</sup>, může docházet k redukci jeho konečné, celkové výše. Tato redukce se řídí postupy, které primárně určuje zákon o ochraně ovzduší. Snížení výše poplatku je výjimkou z obecně platných pravidel pro stanovení celkové výše poplatku za znečišťování. S ohledem na principy práva životního prostředí, jakými jsou princip odpovědnost původce a princip znečišťovatel platí, by tato zákonná možnost měla být vykládána restriktivně. V nedávné době byly zmíněné postupy podrobeny soudnímu přezkumu ze strany správních soudů. Správní soudy dospěly k názoru, že současná aplikační praxe není v souladu s platnou legislativou a přiklonily se na opačnou stranu výkladu možnosti aplikace výjimky formou snížení výše poplatku za znečišťování, tedy výklad extenzivní. Jednou z hlavních hnacích myšlenek byla striktní aplikace prismatu daňového řízení. Soudy v této věci tedy *pro futuro* značně rozšířily možnost uplatňování této výjimky provozovateli stacionárních zdrojů, kteří jsou poplatníky poplatku za znečišťování. Na tuto skutečnost obratem reagoval zákonodárce, když bylo prostřednictvím pozměňovacího návrhu předloženého v rámci legislativního procesu ke stavebnímu zákonu a tzv. změnovému zákonu<sup>2</sup> upraveno ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší tak, že závazně stanovuje pouze jediný způsob prokazování nároku na možnost modifikace výše poplatku za znečišťování.<sup>3</sup> Cílem tohoto člán-

<sup>1</sup> § 1 odst. 2 a § 2 odst. 3 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění (dále jen „daňový řád“).

<sup>2</sup> Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové, ve kterém byla změna ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší obsažena, je k dispozici jako bod C sněmovního tisku 1009/7 zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1009&ct1=7>

<sup>3</sup> Viz ustanovení § 15 odst. 5 a 6 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ve znění zákona č. 84/2021 Sb.

ku je představení relevantních aspektů institutu poplatku za znečišťování, popis právní úpravy snížení výše poplatku a prokazování vzniku nároku na možnost aplikace této redukce. Dále bude v článku také analyzováno předchozí a současné metodické vedení ze strany gestora legislativy, tedy Ministerstva životního prostředí, pro komplexní analýzu právní úpravy bude též uveden rozbor právní úpravy v komentářové literatuře. Konečně se článek také bude věnovat judikaturnímu přezkumu praxe při vzniku nároku a uplatňování nároku na redukci celkové výše poplatku za znečišťování, jeho závěrům, dopadům do praxe a též kritickému zhodnocení tohoto soudního přezkumu s úvahami možné úpravy legislativy *de lege ferenda*.

### Poplatek za znečišťování jako ekonomický nástroj regulace

Ekonomické nástroje regulace jsou v současné době v právní úpravě ochrany životního prostředí relativně hojným fenoménem. Napříč relevantní právní úpravou lze nalézt celou řadu ekonomických nástrojů, které napomáhají k dotvoření právního rámce pro danou oblast právní úpravy.<sup>4</sup> Ekonomické nástroje jakožto smysluplný nástroj regulace se osvědčily z velké části také díky své motivační funkci, kdy „ekologické“, či chcete-li environmentálně šetrné chování je i ekonomicky výhodné.<sup>5</sup> Naopak pro stát, jako entitu zodpovědnou za stav životního prostředí a garanta financování zlepšování životního prostředí a nápravu jeho špatného stavu, je výhodná fiskální funkce ekonomických nástrojů, kdy tyto zajišťují přísun peněz do veřejných rozpočtů, které mohou být dále využity na řešení environmentálních otázek. Toto je povětšinou zajištěno tzv. účelovou vázaností<sup>6</sup> takto získaného příjmu. Jak se lze dočíst v literatuře i judikatuře<sup>7</sup>, ona účelová vázanost je přímou příčinnou kompenzační funkce ekonomických nástrojů, neboť prostřednictvím prostředků skrze ně získaných dochází ke zmírňování nebo odstraňování dopadů regulovaných činností na životní prostředí.<sup>8</sup>

Právní úprava ochrany ovzduší je, co se týče ekonomických nástrojů regulace, v českém právním řádu skoupá. V současnosti platná právní úprava, tj. zá-

<sup>4</sup> Příkladem lze uvést poplatky za nakládání s vodami dle zákona č. 254/2001 Sb., poplatek za využití regulované látky dle zákona č. 73/2012 Sb., systém obchodování s tzv. emisními povolenkami, zajišťovací systémy reprezentované např. povinností vytváření finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci území po skládce dle zákona č. 541/2020 Sb. a mnohé další.

<sup>5</sup> JANCÁŘOVÁ, I. et al., *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 686.

<sup>6</sup> Účelovou vázaností se rozumí jasně vymezená možnost využití získaných (finančních) prostředků ke stanovenému účelu. Příkladem např. § 15 odst. 14 věta třetí a čtvrtá zákona o ochraně ovzduší

<sup>7</sup> „součástí tohoto systému i správní poplatky za znečišťování ovzduší, které tak představují jeden z nástrojů systému komplexní veřejnoprávní ochrany ovzduší, jehož cílem je minimalizovat negativní vliv škodlivých látek na životní prostředí...“. Z rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 07. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006. Dostupní zde: <http://kraken.slv.cz/25Cdo769/2006>.

<sup>8</sup> JANCÁŘOVÁ, I., op. cit., s. 686.

kon o ochraně ovzduší, obsahuje pouze jeden ekonomický nástroj, a to poplatek za znečišťování upravený § 15 zákona o ochraně ovzduší.<sup>9</sup> Smyslem tohoto poplatku je zpoplatnit vypouštění znečišťujících látek do ovzduší a takto získanými finančními prostředky pak financovat opatření v oblasti ochrany ovzduší či financovat některé činnosti vykonávané státem v oblasti ochrany ovzduší. Konstrukce poplatku pak má naopak motivovat znečišťovatele, aby množství vypouštěných látek bylo co nejmenší, neboť toto množství je základním stavebním kamenem výpočtu celkové konečné výše poplatku za znečišťování.<sup>10</sup>

Okruh poplatníků poplatku zákon vymezuje jako soubor provozovatelů tzv. vyjmenovaných zdrojů. Takovéto vymezení znamenalo při přijímání současného zákona o ochraně ovzduší zásadní redukci, neboť podle úpravy zákona č. 86/2002 Sb., byla poplatková povinnost vztažena na víceméně všechny typy zdrojů.<sup>11</sup> V konečném důsledku však tímto příjmy na financování environmentálních opatření zásadně neutrpěly, neboť byly naopak zvýšeny sazby či byl změněn způsob výpočtu poplatku.

Obdobně byl zredukován i předmět poplatku, kterým jsou, obecně řečeno, emitované znečišťující látky. Zákon o ochraně ovzduší vymezuje předmět poplatku jako znečišťující látky, které jsou vypouštěny zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování. Jsou to tedy látky, pro jejichž emitování má provozovatel stanoven specifický emisní limit, emisní strop, či má v prováděcím právním předpise<sup>12</sup> nebo povolení provozu stanovenou technickou podmínku provozu spočívající v povinnosti provádět zjišťování úrovně znečišťování. Takto stanovený výčet však není vhodně zvolen, protože navozuje dojem, že jsou tedy předmětem poplatku všechny emitované znečišťující látky, pro které je splněna podmínka zjišťování úrovně znečišťování podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Nahlédneme-li však do přílohy č. 9 zákona, zjistíme, že sazbu pro výpočet výše poplatku mají stanoveny pouze 4 skupiny znečišťujících látek, to znamená, že zbylé znečišťující látky předmětem poplatku nejsou, byť by to bylo z důvodu ustanovení § 15 odst. 2 zákona nasnadě. Základ poplatku je pak stanoven na základě množství emisí těchto znečišťujících látek v tunách.

Způsob výpočtu poplatku je v současné době dán tak, že jde o součin tří členů. Prvním členem je výše zmíněný základ poplatku. Na ten v součinu navazuje sazba stanovená pro jednotlivé skupiny znečišťujících látek v příloze č. 9 zákona, výše sazby se dle tabulky uvedené v bodě 1 odvíjí od roku, za který je výše poplat-

<sup>9</sup> Takovýto poplatek či jeho obdobu upravovaly též předešlé zákony zabývající se ochranou ovzduší – zákon č. 309/1991 Sb. a zákona č. 86/2002 Sb.

<sup>10</sup> BEJČKOVÁ, P., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 98.

<sup>11</sup> MORÁVEK J. et al., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 179.

<sup>12</sup> Vyhláška č. 415/2012 Sb. o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, v platném znění.

ku vyměřována. Posledním členem výpočtu je koeficient úrovně emisí, který se uplatňuje v závislosti na dosahované úrovni emisních koncentrací dané znečišťující látky v celém poplatkovém období, tj. v celém kalendářním roce. Koeficienty jsou uvedeny v bodě 2 přílohy č. 9. Byť toto nebylo v příloze explicitně uvedeno, z logického výkladu tabulky vyplývalo, že v případě dosahování úrovně emisních koncentrací pod hodnotou 50 % horní hranice úrovně emisí spojené s BAT, či pod hodnotou 50 % specifického emisního limitu, je použitý koeficient roven nule.<sup>13</sup> V současné době je však již tento metodický výklad nadále nepotřebný, neboť byl nahrazen recentní úpravou legislativy. S účinností od 1. ledna 2022 je nyní bod 2 přílohy č. 9 nahrazen novým bodem č. 2, který obsahuje novou tabulku sazeb, ve které je již výše uvedené explicitně uvedeno, tedy že dosahování úrovně emisních koncentrací pod hodnotou 50 % horní hranice úrovně emisí spojené s BAT, či pod hodnotou 50 % specifického emisního limitu, znamená použití koeficientu rovného nule.<sup>14</sup> Poplatkovým obdobím, za které se výše poplatku za znečišťování vyměřuje, je kalendářní rok. Procesně se správa poplatku za znečišťování řídí daňovým řádem, neboť dle znění jeho ust. § 2 odst. 3 písm. a) se daní pro účely tohoto zákona myslí mj. peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek.

### **Možnosti redukce výše poplatku za znečišťování**

Výše poplatku vyměřená na základě postupu uvedeného výše však není výší konečnou. Zákon o ochraně ovzduší obsahuje několik možností, jak redukovat výši poplatku, a to jak jeho snížením, jeho následným nevyměřením, či a priori osvobozením od platební povinnosti. Tyto redukční mechanismy jsou odchýlením od obecného principu práva životního prostředí, který je institutem poplatku za znečišťování realizován, a to „znečišťovatel platí“. Je to opět projev motivace znečišťovatele/poplatníka/provozovatele, kdy za určitých podmínek, jejichž naplnění může provozovatel napomoci, lze dosáhnout apriorního osvobození od poplatkové povinnosti, snížení konečné výše vyměřeného poplatku, či jeho nevyměření. Toto snížení vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o výjimku z obecného pravidla, již není upraveno pro celou skupinu subjektů poplatku za znečišťování, ale je omezena stanovením určitých podmínek, jež musí být naplněny k možnosti aplikace této výjimky. Jedná se o vyjádření ekonomické stimulace provozovatelů, na které se poplatková povinnost vztahuje. Provozovatel, který provozuje zdroj šetrně k životnímu prostředí, ať už formou investic do snížení úrovně znečišťování

<sup>13</sup> Viz také: Nejčastější dotazy k postupu při uplatňování snížení a/nebo nevyměření poplatku za zdroj znečišťování ovzduší dle ustanovení § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Odbor ochrany ovzduší Ministerstva životního prostředí. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl\\_energetika/\\$-FILE/000-FAQ\\_poplatky-20190715.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl_energetika/$-FILE/000-FAQ_poplatky-20190715.pdf)

<sup>14</sup> Bod 2 přílohy č. 9 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 284/2021 Sb.

daným zdrojem, či samotným snižováním úrovně znečišťování daným zdrojem aplikací nejlepších dostupných technik nebo provozováním zdroje tak, aby docházelo ke snižování úrovně znečišťování, je k takovému jednání motivován právě možností redukce poplatkové povinnosti.

### Osvobození od povinnosti platit poplatek za znečišťování

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje několik možných postupů, jejichž výsledkem je osvobození od poplatkové povinnosti. První je stanovena v § 15 odst. 3 zákona a jedná se o základní a nejširší možnost osvobození. Dle tohoto ustanovení jsou od poplatku za znečišťování osvobozeny vypouštěné znečišťující látky, které by za klasických okolností při jejich vypouštění byly předmětem poplatku, pokud celková výše poplatku za poplatkové období nepřekročí 50 000 Kč. Takovýto poplatník není na základě § 15 odst. 8 zákona vůbec povinen podávat poplatkové přiznání a tedy zde *de lege* vůbec nedochází ke správě poplatku ve smyslu správy daní dle daňového řádu. Tohoto osvobození lze docílit tak, že celkové emise znečišťujících látek v tunách budou tak nízké, že po výpočtu poplatků za jednotlivé znečišťující látky a jejich následnému sečtení nedosáhne celková výše hranice 50 000 Kč. Zde je důležité, že uvedená hranice je vztažena k celkovému součtu vypočtených poplatků za všechny zpoplatněné znečišťující látky a u všech zdrojů v provozovně provozovatele, nikoliv odděleně za každou znečišťující látku zvlášť.<sup>15</sup>

### Nevyměření poplatku znečišťování

Poplatkové povinnosti se lze zprostit také v případě dosahování v celém poplatkovém období úrovně emisí hluboko pod úrovní stanoveného specifického emisního limitu, nebo hluboko pod horní hranicí úrovně emisí spojenou s BAT, toto jsou situace upravené § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona, které jsou popsány níže. Druhým případem jsou situace, kdy provozovatel provede na stacionárním zdroji rekonstrukci či modernizaci, tedy dojde k vybavení stacionárního zdroje technologií<sup>16</sup>, na základě které bude stacionární zdroj dosazovat v celém poplatkovém období nižších ročních emisí než je zákonem formulovaná hranice. Tento scénář upravuje § 15 odst. 6 písm. a). Co se týče definování rekonstrukce či modernizace, vydalo k tomuto Ministerstvo životního prostředí metodický návod v rámci svého stanoviska<sup>17</sup>, ve které uvádí: „*Rekonstrukcí nebo modernizací je myšleno jakékoliv technické opatření vedoucí ke stanovenému snížení emisí. Jestliže dojde v rámci*

<sup>15</sup> MORÁVEK J., op. cit. s. 180.

<sup>16</sup> JANČÁŘOVÁ, I. et al. Právo životního prostředí: zvláštní část. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2015. s. 42.

<sup>17</sup> Stanovisko odboru ochrany ovzduší Ministerstva životního prostředí k vybraným ustanovením § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/prumysl\\_energetika](https://www.mzp.cz/cz/prumysl_energetika)

*provozovny k náhradě stávajícího zdroje novým či několika novými zdroji, měly by být tyto případy považovány za modernizaci dle § 15 odst. 6 písm. a) zákona... Úleva od poplatku nemůže být využita u zdrojů, kde bylo požadované úrovně dosaženo jinak než rekonstrukcí nebo modernizací, např. omezením výroby na stávajícím zdroji.“* Funkcí redukčních nástrojů způsobujících následné nevyměření poplatku je motivovat provozovatele stacionárních zdrojů k provedení rekonstrukce nebo modernizace zdroje, jejímž důsledkem bude snížení emisí znečišťujících látek, anebo k provozu stacionárního zdroje takovým způsobem, že budou výrazně podkračovány jinak stanovené podmínky pro provoz stacionárního zdroje.<sup>18</sup>

Formálně se v zákoně tyto případy (§ 15 odst. 6 zákona) označují termínem „nevyměření“, lze však polemizovat, zda nejsou také formou osvobození jako v případě § 15 odst. 3 zákona, pouze jinak formálně nazvaná, nicméně materiálně, či fakticky, se také jedná o osvobození. Zároveň je však nutno dodat, že z pohledu procesně-právního se jedná o dva odlišné postupy, kdy v případě § 15 odst. 3 zákona se jedná o osvobození *ex lege*, kdy vůbec proces správy poplatku dle daňového řádu vůbec není zahájen, a v případě § 15 odst. 6 zákona se jedná o vývoj v procesu správy poplatku na základě nastání zákonem předpokládané právní skutečnosti, se kterou zákon spojuje určité procesní důsledky. Důvodem pro tuto úvahu je fakt, že v těchto případech taktéž dochází v konečném důsledku ke zproštění od poplatkové povinnosti. Pouze v těchto případech tohoto „osvobození“ poplatník docílí buďto modernizací či rekonstrukcí mající za výsledek významné snížení emisí, nebo *de facto* také tím, že na základě dosahovaných emisních koncentrací, při výpočtu celková výše poplatku nepřekročí 50 000 Kč.

Koeficient, jakožto jeden z členů výpočtu výše poplatku za znečišťování, se v rámci výpočtu dosazuje v případech dle § 15 odst. 6 písm. b) a c) specifickým způsobem. Pro stanovení dosazované hodnoty koeficientu do výpočtu dle § 15 odst. 5 je rozhodné, jaké úrovně emisí daný provozovatel, resp. jím provozovaný zdroj, dosahoval v celém poplatkovém období. Tato úroveň se určuje na základě nejvyššího bodu, jakého emise ze stacionárního zdroje v daném poplatkovém období dosáhly.

Tato úroveň se porovnává buďto s horní hranicí úrovně emisí spojenou s nejlepšími dostupnými technikami, jsou-li pro daný stacionární zdroj specifikovány, nejsou-li, pak se porovnává s hodnotou specifického emisního limitu platného pro daným zdrojem emitovanou znečišťující látku. V návaznosti na toto určení je v bodě 2 přílohy č. 9 zákona stanovena tabulka koeficientů, které budou při výpočtu výše poplatku užity. Zde, na rozdíl od osvobození pro nedosažení celkové výše poplatku alespoň 50 000 Kč, se dosahovaná úroveň emisí posuzuje vždy u každého stacionárního zdroje zvlášť při výpočtu dílčích poplatků za znečišťování pro jed-

<sup>18</sup> MORÁVEK J., op. cit. s. 181.

notlivé znečišťující látky, nikoliv za všechny stacionární zdroje jako celek v jedné provozovně.<sup>19</sup>

### **Snížení výše poplatku za znečišťování**

Poslední možností redukce poplatku za znečišťování, kterou zákon o ochraně ovzduší nabízí, je snížení výše poplatku. Ke snižování výše poplatku dochází prostřednictvím koeficientů, které jsou obecně, jako člen, pevnou součástí výpočtu poplatku za znečišťování, jejich hodnota se však liší. Rozhodnou pro určení hodnoty koeficientu je dosahovaná emisní koncentrace příslušné znečišťující látky v celém poplatkovém období. Výsledná hodnota se určí dle tabulky uvedené v bodě 2 přílohy č. 9 zákona. Hodnota, která má být použita, se určí na základě dosahované emisní koncentrace v celém poplatkovém období, jenž je vyjádřena v procentech horní hranice úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami. V případě, že nejlepší dostupné techniky nejsou specifikovány, je předmětná hodnota vyjádřena v procentech specifického emisního limitu. Triviálně řečeno, určí se dle toho, kde na škále povolených emisí se emise stacionárního zdroje v celém poplatkovém období skutečně nejvýše pohybovaly, jaké nejvyšší hodnoty dosáhly. Výsledek je takový, že čím nižších koncentrací stacionární zdroj dosahuje, tím více se mu snižuje poplatek. K absolutnímu snížení pak dochází, jsou-li tyto koncentrace pod 50 % hodnot vycházejících ze Závěrů o BAT<sup>20</sup> či BREFů<sup>21</sup>, jsou-li pro zdroj stanoveny, nebo hodnoty specifického emisního limitu.

### **Prokazování nároku na redukci výše poplatku za znečišťování**

K tomu, aby provozovatel stacionárního zdroje mohl požívat výše uvedených možností snížení výše poplatku, musí vždy prokázat splnění podmínek, jejichž splněním teprve vzniká nárok na možnost uplatnění redukce. V zákoně o ochraně ovzduší jsou tyto podmínky stanoveny obdobím, ve kterém musí stacionární zdroj plnit určitou úroveň emitovaných znečišťujících látek a dosahovat tak určitých hodnot, jež jsou v zákoně vyjádřeny v procentech. Těmito procenty se myslí procenta úrovně emisí odpovídající BAT, jsou-li pro daný zdroj vydány, nebo procenta stanoveného specifického emisního limitu.

K první podmínce, podmínce časové, lze nejprve uvést ustanovení § 15 odst. 7, jenž stanoví, že poplatkovým obdobím je kalendářní rok. Splnění podmínky je

<sup>19</sup> Toto vyplývá z díky § 15 odst. 6 písm. b) a c), které jsou uvozeny slovy „pokud stacionární zdroj ... dosahuje v celém poplatkovém období“.

<sup>20</sup> Zkratkou „BAT“ jsou myšleny nejlepší dostupné techniky, jejichž legislativní definice je uvedena v § 2 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, v platném znění. Tyto nejlepší dostupné techniky jsou uvedeny v tzv. Závěrech o BAT.

<sup>21</sup> Ve smyslu § 2 písm. j) a k) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, v platném znění.

v zákoně textováno takto „... *dosahuje v celém poplatkovém období*“. Taková textace implikuje souvislý časový úsek poplatkového období, ve kterém by neměl nastat moment, kdy by podmínka nebyla splněna. V opačném případě zaniká nárok na uplatnění snížení.

Prokazování druhé podmínky, tedy dosahování určitých hodnot emisních koncentrací, se provádí na základě výsledků zjišťování úrovně znečišťování. To se provádí jednorázovým měřením emisí, kontinuálním měřením emisí, či případně v zákonem stanovených případech také výpočtem.<sup>22</sup> Je však nutné mít na paměti, že současně stále platí první, časová podmínka, která musí být při vyhodnocování oprávněnosti nároku také zohledněna.

Jednorázové měření emisí je zákonem definovaný způsob zjišťování úrovně znečišťování, které provozovatel zajišťuje prostřednictvím autorizované osoby podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Poskytuje informaci o emisních koncentracích znečišťujících látek dosahovaných pouze v průběhu prováděného měření, které trvá dle okolností v řádu hodin. Z výše uvedeného je zřejmé, že autorizované jednorázové měření emisí nesplní podmínku nutnosti prokázání v celém poplatkovém období z důvodu trvalé nepřítomnosti měřicího zařízení na stanovišti (v průběhu kalendářního roku), v důsledku čehož není možné považovat plnění podmínky prokázání emisní koncentrace v celém poplatkovém období (kalendářním roce), za plněné. Z podstaty jednorázového měření, jakožto měření probíhajícího po omezený úsek času, lze dospět také k závěru, že při zjišťování úrovně emisí jednorázovým měřením mohou být zdroji v ostatní dny provozu mimo dobu provádění jednorázového měření vypouštěné emise vyšší.

Oproti tomu kontinuální měření emisí, neboli automatizovaný měřicí systém (AMS), je měřicí systém trvale instalovaný na měřicím stanovišti ke kontinuálnímu měření emisí. Systém pro shromažďování a záznam údajů produkovaných AMS zaznamenává naměřené hodnoty zpravidla v desetisekundových intervalech, z nichž jsou vypočteny minutové střední hodnoty, které jsou pak dále použity k vyhodnocení provedeného měření a ověření plnění emisních limitů, tedy z naměřených hodnot jsou vypočteny půlhodinové, hodinové, denní, měsíční a roční průměrné hodnoty hmotnostních koncentrací znečišťující látky, resp. znečišťujících látek. Kontinuální měření měří nepřetržitě 365 dní v roce, 24 hodin denně.

Autor komentáře k zákonu o ochraně ovzduší k tomuto uvádí, že stanovit vyšší emisní koncentrace za celý kalendářní rok lze výlučně s použitím řádně provozovaného kontinuálního měření – jako roční průměrnou emisní koncentraci. Ve formě roční průměrné emisní koncentrace jsou rovněž obvykle stanovovány výše zmíněné úrovně emisí spojené s aplikací nejlepších dostupných technik, tak-

<sup>22</sup> § 6 zákona o ochraně ovzduší.

že lze dovodit, že zákon směřuje pouze na skupinu stacionárních zdrojů, které mají podle přílohy č. 4 zákona povinnost provádět kontinuální měření emisí.<sup>23</sup> Obdobně pak komentář také interpretuje ust. § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona, kdy uvádí, že i v případě prokazování splnění podmínek zde uvedených je možné dospět k názoru, že i o tyto „úlevy“ může žádat pouze provozovatel stacionárních zdrojů, které zjišťují úroveň znečišťování kontinuálním měřením emisí.<sup>24</sup> Bohužel další zdroje zabývající se zákonem o ochraně ovzduší k této problematice mlčí, není tedy možné zjistit jiné názory sepsané v odborné literatuře.

Na výše uvedeném zakládalo také své metodické vedení Ministerstvo životního prostředí, kdy ve svém metodickém stanovisku instruovalo právě za účelem uplatnění nároku na redukci výše poplatku k akceptaci pouze výsledků kontinuálního měření. V tomto stanovisku bylo uvedeno: „*Mechanismus osvobození, resp. úlev od poplatků, uvedený v § 15 odst. 5 a 6 zákona je podmíněn dosahováním stanovení emisní koncentrace v celém poplatkovém období. Formulace obsažená v § 15 odst. 6 písm. b) a c) „...dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace...“ znamená, že neexistuje během poplatkového období doba, kdy by emisní koncentrace byla vyšší než stanovená úroveň. Zatímco jednorázové měření poskytuje informaci o emisních koncentracích dosahovaných během měření, které trvá dle okolností v jednotkách hodin, kontinuální měření emisí poskytuje tuto informaci průběžně, a to během celého roku. K prokázání plnění podmínky stanovené emisní koncentrace v písm. b) a c) lze nepochybně využít výsledky kontinuálního měření emisí (platné průměry, které definují splnění emisního limitu), naopak k prokázání plnění podmínky není možné použít jednorázové měření emisí ani výpočet emisí (s použitím emisních faktorů, měrné výrobní emise nebo emisní bilance ve smyslu § 12 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší).*“<sup>25</sup>

Výše uvedenou problematikou se nakonec zabýval také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 As 145/2019-42 (dále jen „rozsudek“).<sup>26</sup> V řízení před Krajským soudem v Ostravě byly napadeny platební výměry vydané Krajským úřadem Moravskoslezského kraje společně s odvolacími rozhodnutími nadřízeného správce daně, tj. Ministerstva financí. Předmětem sporu byla otázka, zda žalobce splnil podmínky pro nevyměření poplatku za znečišťování podle § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší; konkrétně, zda formulace „*dosahuje v celém poplatkovém obdo-*

<sup>23</sup> MORÁVEK J., op. cit. s. 181.

<sup>24</sup> MORÁVEK J., op. cit. s. 182.

<sup>25</sup> Stanovisko odboru ochrany ovzduší Ministerstva životního prostředí k vybraným ustanovením § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 09. 2020, č. j. 1 As 145/2019-42. Dostupné zde: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0145\\_2As\\_1900042\\_20201123094017\\_20201202154028\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0145_2As_1900042_20201123094017_20201202154028_prevedeno.pdf)

bí nižší emisní koncentrace“, obsažená v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší, znamená, že tuto skutečnost lze prokázat výlučně kontinuálním měřením emisí. Ministerstvo financí – ve shodě se stanoviskem Ministerstva životního prostředí – tvrdí, že tomu tak je, žalobce s tímto výkladem zákona o ochraně ovzduší nesouhlasil.

Krajský soud v Ostravě dal za pravdu žalobci, kdy v rozsudku uvedl, že právní názor Ministerstva financí (spolu s Ministerstvem životního prostředí) je vnitřně nesoudržný, a že jsou dovozovány na poplatníka povinnosti, které zákon nestanoví, což je nepřipustné. Odkázal také na zásadu daňového práva „*in dubio pro mitius/libertate*“. Krajský soud tedy napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku podalo Ministerstvo financí kasační stížnost, ve které namítalo nesprávné právní posouzení věci. Ve své argumentaci se Ministerstvo financí snažilo odlišit užívání hodnot zjištěných při zjišťování úrovně znečišťování pro účely vyhodnocování úrovně znečišťování a pro účely poplatkové problematiky. Uvedlo, že eliminace hodnot naměřených ve výše uvedených specifických situacích (poruchy, uvádění do provozu, zastavení provozu, testování apod. – situace, kdy se naměřené hodnoty nezohledňují pro účely vyhodnocení splnění emisních limitů z důvodu jejich nestandardnosti), jejichž přípustná délka trvání je omezena a musí být definována v provozním řádu, je zde za účelem prevence zkreslování pouze těch výsledků provedeného měření, které dále slouží k vyhodnocování plnění emisních limitů. Ve vztahu k poplatkové agendě tedy nemá významu a uvádění této skutečnosti ve spojitosti s poplatky nemá opodstatnění a vzájemná vazba zcela absente. <sup>27</sup> Dále se Ministerstvo financí vyjadřuje k povaze jednotlivých druhů měření a k možnosti prokázání splnění požadavku „v celém poplatkovém období“ každým z nich, kdy zaujímá finální postoj, že prokázání kýženého efektu snížení emisních koncentrací musí být verifikovatelné, a to právě pomocí prováděného kontinuálního měření, které poskytuje informace o případném snížení úrovně znečišťování daným zdrojem v určitém úseku. Naproti tomu jednorázové měření by poskytlo pouze informaci o úrovni znečišťování v daném okamžiku, kdy bylo měřeno, takový postup však není pro účely aplikace výjimky z obecného pravidla, resp. z poplatkové povinnosti, dostatečným prokázáním pozitivního efektu na kvalitu ovzduší. <sup>28</sup>

Nejvyšší správní soud se však s argumentací Ministerstva financí neztotožnil a přisvědčil Krajskému soudu v Ostravě, resp. původnímu žalobci. Svůj názor odůvodnil Nejvyšší správní soud zejména těmito důvody. Odkazoval se na odbornou literaturou označenou nejasnost formulace § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší, kterou Ministerstvo financí naopak použilo jako svůj argument, proč lze akceptovat pouze výsledky kontinuálního měření úrovně znečišťování. Uvedl, že

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 09. 2020, č. j. 1 As 145/2019-42, bod 11.

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 09. 2020, č. j. 1 As 145/2019-42, bod 13.

dle zákona lze měřit emise dvojím způsobem - nicméně samotný fakt, že kontinuální měření poskytuje přesnější údaje o splnění podmínky „v průběhu celého poplatkového období“, nemůže být důvodem k stanovení povinnosti poplatníkovi, která není v zákoně výslovně stanovena a je dovozována toliko výkladem správních orgánů (v rámci stanoviska Ministerstva životního prostředí). Z dikce zákona nelze dovodit povinnost disponovat určitou technikou pouze pro účely prokazování splnění podmínek pro nevyměření poplatku za znečišťování. Konečně poplatek za znečišťování je daní ve smyslu daňového řádu, tedy správa poplatku je správou daní, kdy musí být vždy uplatňována zásada „*in dubio mitius*“ či „*in dubio pro libertate*“ – tedy v případě konkurence více srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ je třeba dát přednost té, která je pro jednotlivce přívětivější – zde tedy možnost uplatnění také jednorázového měření. Nejvyšší správní soud také v odůvodnění označeného rozsudku uvádí, že pro účely prokázání splnění zákonných podmínek pro nevyměření poplatku za znečišťování bylo možné použít též výsledky zjišťování úrovně znečišťování výpočtem. V návaznosti na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo tudíž Ministerstvo životního prostředí nuceno přehodnotit dosavadní výklad předmětné právní úpravy včetně svého metodického stanoviska, které je již publikováno na webu Ministerstva životního prostředí ve verzi, která výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu reflektuje<sup>29</sup>.

Normativní text upravující nevyměření poplatku dle ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší a/nebo snížení poplatku využitím koeficientů dle ustanovení § 15 odst. 5 a přílohy č. 9 zákona o ochraně ovzduší obsahuje slovní spojení „emisní koncentrace v celém poplatkovém období“. Pokud provozovatel stacionárního zdroje hodlá těchto snížení výše poplatku využít, je nutné, aby prokázal, a to co nejpřesněji, že během celého poplatkového období nedošlo k překročení emisní koncentrace konkrétní znečišťující látky. Takovou informaci poskytuje pouze kontinuální měření, jelikož se jedná o průběžné sledování emisní koncentrace během celého roku. Názor autorů je tak zcela kontradiktorní k závěrům Nejvyššího správního soudu. Z technické podstaty a konečně též i z jazykového významu těchto dvou pojmů, tedy „jednorázového měření emisí“ a „kontinuálního měření emisí“, lze dovodit, že první uvedené je postupem ad hoc, který je proveden nárazově osobou odlišnou od provozovatele, v omezeném čase, za účelem splnění zákonem stanovených povinností – zjištění úrovně znečišťování stacionárním zdrojem, vyhodnocení této úrovně a následně též stanovení plnění či neplnění stanovených emisních limitů. Na druhé straně kontinuální měření emisí

<sup>29</sup> Stanovisko odboru ochrany ovzduší a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k vybraným ustanovením § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „zákon“), aktualizovaná verze stanoviska platná k 11. únoru 2021. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl\\_energetika/\\$FILE/000-Stanovisko\\_poplatky\\_aktualizace-20210215.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl_energetika/$FILE/000-Stanovisko_poplatky_aktualizace-20210215.pdf)

je technické vybavení provozovatele umístěné přímo v rámci výduchu či komínu stacionárního zdroje, které monitoruje v reálném čase vypouštěné množství znečišťujících látek do ovzduší. Tento systém funguje nepřetržitě společně s provozem stacionárního zdroje. Legislativní požadavek na dosahování požadované úrovně znečišťování „v celém poplatkovém období“, nedovoluje, nechceme-li dojít do absurdních výkladů, které by znamenaly návrat ke kazuistice Chamurappiho zákoníku, jiné chápání tohoto textu, než že je dosahování příslušné úrovně znečišťování nutné prokázat po celé poplatkové období, tedy ne v rámci jedné měřicí akce probíhající po dobu maximálně jednoho dne, která není způsobila dostát požadavku na prokázání po dobu celého poplatkového období. Při výkladu předmětného ustanovení je nutné také upustit od striktně daňově procesně právního náhledu na věc, neboť se jedná o environmentální problematiku, kdy je nutné využít též principy práva životního prostředí, samozřejmě při nutném respektování zásad a právního režimu správy poplatku jakožto správy daní. Opačný postup má nutně za následek právní posouzení situace v čistě formalistickém smyslu z pohledu právní úpravy správy poplatků a ignoraci faktu, že se jedná o problematiku práva životního prostředí, nikoliv pouze práva finančního, byť řešeným problémem je institut ekonomického nástroje regulace.

Právní úprava poplatků vyjadřuje obecný právní princip odpovědnosti původce, neboli „znečišťovatel platí“, který má význam nejen v rámci právní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale též v případě odpovědnosti za jednání po právu, které má však za důsledek tolerované znečišťování ovzduší a je regulováno ekonomickými nástroji, jako jsou například poplatky, speciální daně, odvody apod. Stanovení poplatkové povinnosti se vztahuje na provozovatele stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší bez ohledu na způsob měření ke zjišťování úrovně znečišťování. Poplatková povinnost se uplatní na skupinu subjektů obecně v duchu jmenovaného principu. Zároveň je však stanovena možnost snížení intenzity povinnosti, a to částečně nebo zcela. Tato možnost není, vzhledem k tomu, že se jedná o výjimku z obecného pravidla, stanovena pro celou skupinu, ale omezuje se stanovením podmínek, které musí být dodrženy, aby mohla být výjimka aplikována. Toto je vyjádřením ekonomické stimulace provozovatelů. Ten, kdo provozuje zdroj šetrně k životnímu prostředí, je k takovému jednání motivován právě možností redukce poplatkové povinnosti.

Absurdní situaci ve vztahu k závěrům výše uvedeného rozsudku lze spatřit také v případě, kdy přijmeme závěry Nejvyššího správního soudu a porovnáme situaci uplatnění výsledků jednorázového měření emisí za účelem uplatnění nároku na nevyměření poplatku za znečišťování a možné výsledky případné kontroly provedeného jednorázového měření emisí Českou inspekcí životního prostředí. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu lze pro možnost uplatnění nevyměření

poplatku za znečišťování dle § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší využít též výsledky jednorázového měření emisí. Poplatek za znečišťování se vyměřuje vždy za předcházející kalendářní rok, již tedy samotná data, resp. výsledky jednorázového měření emisí, budou i rok staré. Na základě jejich uplatnění bude s ohledem na rozsudek poplatníkovi přiznán nárok na uplatnění nevyměření a bude tedy zproštěn povinnosti platit poplatek za znečišťování. V rámci kontrolní činnosti dojde Česká inspekce životního prostředí k závěru, že je třeba zkontrolovat provedené jednorázové měření emisí s ohledem na důvodné pochybnosti o správnosti jeho provedení a jeho výsledků. Provedeným měřením však může Česká inspekce životního prostředí dospět k jiným naměřeným hodnotám emisí, kterých daný stacionární zdroj dosahuje. Každé jednorázové měření emisí je totiž z povahy věci vázáno na dobu provádění měření, které je časově ohraničené, má neopakovatelně dány provozní i povětrnostní podmínky, které nelze v rámci kontrolního měření 100% replikovat. V rámci kontrolního měření tak mohou být naměřeny jiné hodnoty úrovně znečišťování, které by při uplatnění v rámci správy poplatku za znečišťování znamenaly stanovení jiné celkové výše poplatku, případně by znamenaly nemožnost uplatnění nevyměření poplatku za znečišťování nebo nemožnost uplatnění osvobození od poplatku za znečišťování. Taková situace by v případě kontinuálního měření emisí nemohla nastat, neboť tento systém je v reálném čase napojen na počítač, kde jsou naměřené hodnoty zaznamenávány a zároveň jsou v rámci příslušných souvisejících počítačových programů selektovány a vyhodnocovány, též s ohledem na možná chybná měření, jež jsou z tohoto data setu vyjímána. Pro ještě větší systém kontroly, je systém kontinuálního měření emisí každoročně ověřován prostřednictvím provedení jednorázového měření emisí a každé 3 roky je prováděna povinně kalibrace zařízení.<sup>30</sup> Tedy způsob zjišťování úrovně znečišťování, který Nejvyšší správní soud uznal za dostatečný pro přiznání nároku na nevyměření poplatku za znečišťování, se mimo jiné používá jako pouhý způsob ověření správnosti provozovaného kontinuálního měření emisí. I tato skutečnost neubírá na pochybách ve vztahu k závěrům, ke kterým ve svém rozsudku došel Nejvyšší správní soud.

### **Možný po-rozsudkový vývoj**

Jelikož je tento rozsudek konečný, v návaznosti na nabytí právní moci byly z webu Ministerstva životního prostředí staženy veškeré metodické materiály týkající se správy poplatků, které byly aktualizovány, a nyní již je na webu Ministerstva životního prostředí doplněno aktualizované stanovisko, které reflektuje závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu. V současné době tedy, co se týče možnosti uplatňovat výsledky jednorázového měření úrovně znečišťování, případně výpo-

<sup>30</sup> § 6 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

čtu, při prokazování nároku pro nevyměření poplatku za znečišťování, platí závěry uvedené ve výše označeném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Takové závěry se zdají být protichůdné proti základním zásadám ochrany životního prostředí. K zamyšlení jsou též tvrzení Krajského soudu v Ostravě, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a to „*Zákonná konstrukce je tedy taková, že je-li splněn určitý limit prostřednictvím předepsaného měření, má se zato, že environmentální standard je dodržen po celé sledované období.*“<sup>31</sup>, takové závěry lze důvodně považovat za přímo protichůdné s principy předběžné opatrnosti či vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Otázkou je také, jakým způsobem bude prokazování probíhat v praxi, a to zejména u jednorázového měření. Dle platné legislativy jsou i stacionární zdroje, které mají stanovenou povinnost zjišťovat úroveň znečišťování jednorázovým měřením v intervalu pouze jedenkrát za 3 kalendářní roky. U takových zdrojů se tedy nabízí otázka, zda pro poplatková přiznání a určování výše poplatku bude po 3 po sobě jdoucí poplatková období užíváno stejných výsledků, které budou v důsledku až 3 roky staré. K tomuto lze uvést myšlenku, že daňový řád stanoví zásadu volného hodnocení důkazů, která může svědčit správci daně, kdy její aplikaci lze spatřovat také v tom, kdy např. správce daně bude mít odůvodněně za nedostačující k prokázání nároku na snížení/nevyměření poplatku výsledky jednorázového měření emisí, které se datem neshodují s poplatkovým obdobím, za které se podává poplatkové přiznání, samozřejmě vždy v souladu se základními zásadami správy daní, zde poplatků. V tomto ohledu jde zejména o zásadu proporcionality stanovenou v § 5 odst. 3 daňového řádu. Dle odborné literatury se tato zásada aplikuje v situacích, kde správce daně při správě daní využívá správního uvážení, a jejím účelem je zajistit, aby pravomoc správce daně nebyla zneužita a byla vykonávána přiměřeným, rozumným způsobem.<sup>32</sup> S ohledem na tuto zásadu nelze dle názoru autorů požadovat po poplatníkovi poplatek excesivní úkony, skrze které by na poplatníkovi požadované jednání bylo disproporční k účelu, jehož má být správou poplatku dosaženo, tedy správné určení výše poplatkové povinnosti. Tento názor podporuje též odborná literatura, kdy v komentáři k daňovému řádu je mj. uvedeno: „*Nabízí-li se při vydávání rozhodnutí či při volbě postupu správce daně více možností, je tento povinen zvolit tu, která osobu zúčastněnou na správě daní nejméně zatěžuje.*“<sup>33</sup>. Aplikací této zásady je pak realizován i ústavní princip zákazu zneužití správní moci<sup>34</sup>. Omezení správního uvážení, zde

<sup>31</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 02. 2019, č. j. 25 Af 32/2018 – 62. Bod 13. Dostupný zde: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksos/25-af-32-2018-62>

<sup>32</sup> ONDRÝSEK, R. § 5 [Postup správce daně]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 25.

<sup>33</sup> Tamtéž. s. 30.

<sup>34</sup> Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6m-jomnwdeljq&rowIndex=0#>

ve smyslu uvážení správce daně, právě principy zakotvenými na úrovni ústavního pořádku judikoval i Nejvyšší správní soud, když v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. března 2002 uvedl: „*Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně*“.<sup>35</sup>

Očekávanou reakcí na závěry vyplývající z komentovaného rozsudku tak dle autorů článku měla být změna legislativy. Tato změna byla také uskutečněna, a to relativně záhy po vydání komentovaného rozsudku, a názor autorů byl tak změnou legislativy *de facto* potvrzen. V rámci legislativního procesu přijímání nového stavebního zákona a též tzv. změnového zákona ke stavebnímu zákonu došlo k předložení poslaneckého pozměňovacího návrhu, jehož obsahem bylo zavedení prokazování pomocí kontinuálního měření emisí, jako jediné možnosti prokazování vzniku nároku na možnost modifikace výše poplatku za znečištění. Účelem předložené změny bylo vyjasnění záměru stanovení podmínek pro možnost užívání institutu úlev a nevyměření poplatku za znečišťování na legislativní úrovni tak, aby bylo vyhověno výtkám, které k platné legislativě vyslovil ve výše označeném rozsudku Nejvyšší správní soud, byly respektovány též zásady platné pro systém daňového práva, a konečně byly zároveň zachovány principy ochrany životního prostředí. Uvedená změna počítá s pevným sepejetím možností redukce výše poplatku se splněním podmínek, jejichž prokazování bude probíhat výhradně na základě výsledků kontinuálního měření emisí. Tato změna byla též Parlamentem České republiky schválena a schválený zákon, který mj. mění též zákon o ochraně ovzduší, byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 284/2021 Sb. s platností od 29. července 2021 a účinností (úpravy týkající se poplatku za znečišťování) od 1. ledna 2022. K tomuto je třeba ještě podotknout, že nová právní úprava se užije s ohledem na ustanovení zákona č. 284/2021 Sb. vztahující se k účinnosti až při správě poplatku za znečišťování za rok 2022, tj. v roce 2023, při správě poplatku za znečišťování za rok 2021 v roce 2022 se použije dosavadní právní úprava, a tedy i citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a v něm uvedené závěry.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. Dostupné zde: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/zalobni-legitimace-neuspesneho-zadatele-o-statni-obcanstvi.p744.html>

<sup>36</sup> Čl. XCV zákona č. 284/2021 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Dostupné zde: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-284>

## Závěr

Poplatek za znečišťování jako ekonomický nástroj regulace je jistě vhodnou součástí systému právní ochrany ovzduší v ČR. Zásadní je jeho motivační funkce, kterou působí na subjekty poplatkové povinnosti. Tuto motivační funkci v rámci institutu poplatku samotného pak ještě více zvýrazňují možnosti snížení jeho výše, a to až k nulové hodnotě. Pro vznik nároku na uplatnění takové redukce je poplatník nucen splnit 2 zákonem stanovené podmínky. První podmínka je časová, kdy je třeba plnit druhou podmínku v průběhu celého poplatkového období, což je kalendářní rok. Druhou podmínkou je pak povinnost dosahovat určité úrovně emisí, které jsou vyjádřeny procentuálně v porovnání s hodnotami uvedenými v Závěrech o BAT, či BREFech, nebo hodnotami specifického emisního limitu. Problematické je právě ono prokazování splnění zákonných podmínek, neboť legislativa v tomto není koncipována zcela jednoznačně. O problematičnosti svědčí také to, že tato agenda byla předmětem posuzování správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu. Problém tkví v tom, jakým způsobem lze splnění podmínek prokázat, zda jak výsledky kontinuálního měření emisí, tak výsledky jednorázového měření emisí a výpočtem, či pouze výsledky kontinuálního měření emisí, a to s ohledem na charakter a podstatu těchto metod. Byť Ministerstvo životního prostředí, potažmo Ministerstvo financí, tvrdilo, že jediným prokazatelným způsobem je kontinuální měření emisí, na čemž také vystavilo své metodické materiály, v rámci soudního přezkumu daňových rozhodnutí, které se této problematiky týkaly, správní soudy došly k názoru, že tomu tak není, a že současná správní praxe není založena na zákonných ustanoveních a nelze ji takto aplikovat. Kontradiktorně k výkladu Nejvyššího správního soudu lze uvést, že úprava poplatku za znečišťování, jakožto ekonomického nástroje regulace, vyjadřuje právní princip práva životního prostředí „znečišťovatel platí“, jehož význam nelze spatřovat pouze v právní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale i v odpovědnosti za jednání po právu, jehož důsledkem je přípustná úroveň znečišťování, a každá výjimka z obecně platných pravidel by měla zohledňovat vysokou úroveň ochrany životního prostředí a být vykládána restriktivně, tak aby právní úprava nepozbyla environmentálně šetrný aspekt zaručující minimalizaci zásahů do životního prostředí. Poplatková povinnost se uplatňuje na v zákoně vymezenou skupinu subjektů plošně v duchu jmenovaného právního principu. Zároveň však zákon také stanoví výjimky z obecně platného pravidla. Výjimka však již ze své podstaty a z významu tohoto slova není stanovena pro všechny subjekty, ale omezuje se na kvalifikovaný okruh subjektů, jehož součástí se poplatník může stát naplněním podmínek stanovených, aby mohla být výjimka aplikována. Lze zde spatřovat jasně orientovanou ekonomickou stimulaci provozovatelů. Tento logický přístup se však správní soudy rozhodly ve svém rozhodování *de facto* ignorovat a své rozhodnutí

odůvodnili toliko striktně argumenty vyplývajícími z daňového práva a zásadami ovlivňujícími daňové řízení. V odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu lze identifikovat zjevné opomíjení environmentálního aspektu problematiky, stejně jako zásadní nepochopení struktury institutu poplatku za znečišťování jakožto ekonomického nástroje regulace v právu životního prostředí. Správní praxe *pro futuro* bude tedy prozatím vystavena na závěrech správních soudů, které však s sebou přináší další aplikační problémy. Tato praxe je však pouze dočasná s ohledem na platnou změnu ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší. Podle této změny bude již na úrovni zákona (o ochraně ovzduší) stanoveno, že pro účely uplatnění nároku na snížení výše poplatku za znečišťování lze využít pouze výsledky kontinuálního měření emisí, nikoliv výsledky měření jednorázového nebo výpočtu. Tato změna se při správě poplatku za znečišťování poprvé použije při správě poplatků za znečišťování za rok 2022 v roce 2023. V roce 2022 se při správě poplatku za znečišťování za rok 2021 použije současná právní úprava včetně závěrů uvedených v komentovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu.

### **Použité zdroje**

#### ***Monografie***

BEJČKOVÁ, Pavla. Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7552-911-4.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: zvláštní část. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6

LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman, NOVÁKOVÁ, Petra, KOSTOLANSKÁ, Eva, ROZEHNAL, Tomáš. Daňový řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1082 s. ISBN 978-80-7400-838-2

MORÁVEK Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, ISBN 978 80 7400 477-3

#### ***Právní předpisy***

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, v platném znění

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění

Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

### ***Judikatura***

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 07. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 02. 2019, č. j. 25 Af 32/2018-62

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 09. 2020, č. j. 1 As 145/2019-42

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

### ***Další zdroje***

Nejčastější dotazy k postupu při uplatňování snížení a/nebo nevyměření poplatku za zdroj znečišťování ovzduší dle ustanovení § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl\\_energetika/\\$FILE/000-FAQ\\_poplatky-20190715.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prumysl_energetika/$FILE/000-FAQ_poplatky-20190715.pdf)

Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové jako bod C sněmovního tisku 1009/7. K dispozici zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1009&ct1=7>

Stanovisko odboru ochrany ovzduší Ministerstva životního prostředí k vybraným ustanovením § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/prumysl\\_energetika](https://www.mzp.cz/cz/prumysl_energetika)

### **O autorech**

**Mgr. Matěj Mrlina**, student 2. ročníku doktorského studijního programu „Správní právo a právo životního prostředí“ na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, [matejmrлина@mail.muni.cz](mailto:matejmrлина@mail.muni.cz)

**doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.**, docentka a vedoucí Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, [1514@mail.muni.cz](mailto:1514@mail.muni.cz)

**Klíčová slova:** Ochrana ovzduší, poplatek za znečišťování, úroveň znečišťování, jednorázové měření emisí, kontinuální měření emisí

**Abstract**

This contribution deals with air pollution fee as an economic tool in the system of Czech environmental law. The applicable legislation considering selected substantive and procedural provisions of Air Protection Act is presented. The contribution is focused on the method of calculation of the fee together with options how to regulate the amount of the charge and how to exempt one from the duty to pay the fee. These options turned out to be problematic when considering the means how to prove the entitlement to the exemption. This entitlement was so far granted only when the documentation contained the results of Continuous Measurement of Emissions. The reason for this practise was the legislative requirement to prove achieved emission levels throughout the relevant period for assessment of the final amount of the charge, which is one year. This interpretation was rejected by the administrative courts. Established practise needed to be changed based on the court's opinion and currently the set out criteria of the legislation can be met also by the results of Single Measurement of Emissions. This contribution also comprises of polemic about the courts judgement and its consequences not only for application of the legislation but also for administrative practise and polemic about the possible situations which may arise due to the courts' decisions.

**Key words:** Ambient Air Protection, Air Pollution Fee, Emission Level, Single Measurement of Emissions, Continuous Measurement of Emissions



**STRATEGICKÉ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ STANOVÍCÍCH  
VYUŽITÍ MENŠÍCH OBLASTÍ NA MÍSTNÍ ÚROVNI  
VE SVĚTLE ROZSUDKU SOUDNÍHO DVORA EU  
VE VĚCI ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS C-444/15**

*Mgr. Richard Galis*

## Úvod

Rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“ či „SDEU“) ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus*<sup>1</sup> byl sice vydán již téměř před pěti lety, přesto se mu podle mého názoru dosud nedostalo náležité pozornosti,<sup>2</sup> zejména v kontextu českého práva. Cílem tohoto textu je proto představit jeho podstatné závěry, a především zhodnotit jejich dopady na českou právní úpravu strategického posuzování vlivů (SEA). Hlavní otázkou je, zda je české právo v souladu s právem EU, jak je Soudní dvůr vložil v citovaném rozsudku.

## Obecná východiska unijního práva

Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí, jehož základním cílem je zmapování budoucích významných vlivů záměru či koncepce<sup>3</sup> ještě před jeho realizací (přijetím). Jde o výraz zásady prevence jako jednoho z obecných principů práva životního prostředí. Ta velí, aby ještě před realizací (přijetím) záměru (koncepce) byly získány dostatečné odborné podklady o jeho možných významných dopadech na životní prostředí, které budou při vlastním uskutečnění vzaty v potaz.<sup>4</sup>

Proces posuzování vlivů se postupně vyvinul na dvou úrovních, čemuž odpovídá i struktura unijní právní úpravy.<sup>5</sup> Tradiční, tzv. projektové posuzování vlivů

<sup>1</sup> Rozsudek ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15. Stanovisko generální advokátky J. Kokott bylo v této věci vydáno dne 8. 9. 2016 (dále jen „stanovisko generální advokátky“).

<sup>2</sup> Pokud je mi známo, věnoval se mu pouze V. Vomáčka na stránkách tohoto časopisu v rubrice komentované judikatury Soudního dvora, viz VOMÁČKA, Vojtěch. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlостní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. České právo životního prostředí. 2016, č. 42, str. 90. Předmětnému rozhodnutí se věnovala v časopise České právo životního prostředí také Alena Chaloupková v č. 4/2020 (58) str. 68–88.

<sup>3</sup> V dalším textu budou unijní pojmy plán, program a český pojem koncepce používány jako synonyma s ohledem na to, že mají tentýž význam. Totéž platí pro pojmy projekt a záměr.

<sup>4</sup> Viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 217 až 218, a obdobně body 7 a 12 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „směrnice EIA“), a body 4 a 5 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále též jen „směrnice SEA“).

<sup>5</sup> V tomto článku záměrně vynechávám specifickou problematiku posuzování lesních hospodářských

(EIA v užším slova smyslu), je upraveno směrnicí Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (později kodifikována jako směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU). Předmětem této směrnice je posuzování záměrů (projektů), tedy prací a jiných zásahů, které fyzicky mění stav daného místa.<sup>6</sup>

Naproti tomu tzv. strategické posuzování vlivů (SEA), na něž je zaměřen tento článek, bylo v právu EU zakotveno až později směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Jeho potřeba vychází z poznatku, že v okamžiku povolení konkrétního záměru již často bývají jeho podstatné parametry, určující mj. i vlivy na životní prostředí, závazně stanoveny na koncepční (plánovací) úrovni. Tyto vlivy pak již mnohdy nelze účinně eliminovat.<sup>7</sup>

Strategické posuzování se proto zejména soustředí na ty plány a programy, které jsou připravovány v určitých vyjmenovaných odvětvích, jestliže se jimi stanoví rámec pro budoucí schvalování projektů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA.<sup>8</sup> Oním „rámcem“ se rozumí, že daný akt vymezuje v kvalitativním (a nikoliv kvantitativním) smyslu podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.<sup>9</sup> Strategickému posuzování podle směrnice SEA také automaticky podléhají tzv. naturové koncepce,<sup>10</sup> což jsou plány a programy, u nichž je vyžadováno posouzení podle čl. 6 a 7 směrnice o stanovištích<sup>11</sup> (bez ohledu na to, v jakém odvětví jsou přijímány, či zda stanoví rámec pro „přílohové“ záměry).<sup>12</sup>

Vedle těchto podmínek ještě směrnice SEA kumulativně vyžaduje, aby plán nebo program podléhal přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni,<sup>13</sup> a aby byl vyžadován právními a správními předpisy.<sup>14</sup> V opačném

---

plánů a osnov, které je v ČR upraveno v § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

<sup>6</sup> Viz čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, jak jej stabilně vykládá judikatura Soudního dvora, srov. např. bod 62 rozsudku ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17.

<sup>7</sup> Viz např. body 31 až 35 stanoviska generální advokátky J. Kokott ze dne 4. 3. 2010 ve spojených věcech *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 a C-110/09.

<sup>8</sup> Viz čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

<sup>9</sup> Viz body 53 až 55 rozsudku Soudního dvora ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles*, C-671/16.

<sup>10</sup> Viz čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA.

<sup>11</sup> Směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice o stanovištích“).

<sup>12</sup> Naopak skutečnost, že určitému plánu nebo programu nemusí předcházet naturové posouzení, neznamená, že je vyňat i z působnosti směrnice SEA (viz body 31 a 32 rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallonne*, C-321/18).

<sup>13</sup> Popř. jej připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohl být přijat parlamentem nebo vládou.

<sup>14</sup> Viz čl. 2 písm. a) směrnice SEA.

případě se pojmově vůbec nejedná o plán nebo program ve smyslu této směrnice. Poslední uvedený požadavek ovšem nelze chápat tak, že by předmětem posuzování byly pouze koncepce, jejichž přijetí je povinné na základě právních předpisů členského státu, jak by se mohlo zdát z doslovného znění čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA. Za „vyžadované“ jsou judikaturou Soudního dvora považovány plány a programy, jejichž přijímání je toliko upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání a postup jejich přípravy.<sup>15</sup>

Stejně jako v případě projektového posuzování vlivů, i u strategického je nutno rozlišovat mezi obligatorně a fakultativně posuzovanými koncepcemi. Pravidlem je, že veškeré plány a programy, které vyhovují výše zmíněným podmínkám, musí být obligatorně posouzeny.<sup>16</sup> Naopak ty, které sice stanoví povolovací „rámec“, avšak nikoliv pro záměry podle příloh I a II směrnice EIA, nebo nespádají do některého z vyjmenovaných odvětví, se podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA posuzují fakultativně, tedy jen jestliže členský stát určí, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Sluší se poznamenat, že záměry uvedené v přílohách I a II směrnice EIA jsou ty, které podléhají obligatornímu (příloha I) nebo fakultativnímu (příloha II) projektovému posuzování.<sup>17</sup>

Výjimku z uvedeného pravidla stanoví čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Podle něj platí, že „[p]lány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.“ Mezi fakultativně posuzované se tak dále řadí i koncepce, které by jinak byly obligatorně posuzované (neboť jsou „uvedené v odstavci 2“ článku 3 směrnice SEA, a nikoliv čl. 3 odst. 4), ale buďto představují (1) menší změny koncepcí nebo (2) koncepce, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni.

U fakultativně posuzovaných koncepcí se nejprve provádí tzv. screening (v českém kontextu známý jako zjišťovací řízení), tedy „stanovení“, resp. „určení“, zda ta která koncepce může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 3, resp. 4 směrnice SEA (viz výše). Screening lze v souladu s čl. 3 odst. 5 směrnice SEA provádět posouzením jednotlivých konkrétních případů, typů-

<sup>15</sup> Srov. detailní argumentaci v bodech 35 až 52 rozsudku ze dne 25. 6. 2020, *A a další*, C-24/19, v němž velký senát Soudního dvora odmítl překonat svou dosavadní ustálenou judikaturu k výkladu tohoto požadavku.

<sup>16</sup> Viz návěť čl. 3 odst. 2 směrnice SEA („S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů...“), a contrario čl. 3 odst. 5 směrnice SEA a např. bod 46 rozsudku Soudního dvora ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další*, C-160/17. Uvedené se samozřejmě netýká plánů a programů, které jsou podle čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA zcela vyňaty z její působnosti a nepodléhají tedy ani fakultativnímu posuzování vlivů (zejména finanční nebo rozpočtové koncepce či ty, které jsou určeny výhradně pro účely národní nebo civilní obrany).

<sup>17</sup> Viz čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice EIA.

vým stanovením určitých druhů koncepcí (které vůbec nepodléhají posouzení), či i kombinací těchto přístupů. V každém případě však musí členské státy respektovat kritéria uvedená v příloze II směrnice SEA.

### **Podstatné závěry rozsudku ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus***

V rozsudku ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, se Soudní dvůr zabýval právě výkladem druhé z výjimek podle výše citovaného čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Jmenovitě zkoumal, jaký význam je třeba přikládat sousloví „menší oblasti na místní úrovni“.

Skutkově se věc týkala oblasti v jižní části italského ostrova Pellestrina nedaleko města Benátky, která sousedila s dvěma lokalitami chráněnými podle směrnice o stanovištích (Benátská laguna a Ca' Roman). Nacházely se zde opuštěné budovy, jež měly být na základě tzv. „prováděcího plánu“ zdemolovány, a na jejich místě měla vzniknout nová bytová výstavba. Prováděcí plán se týkal území o rozloze 29 195 m<sup>2</sup> a byl schválen městskou radou města Benátky. Proběhlo u něj naturové posouzení s kladným výsledkem, italské orgány nicméně s odkazem na výjimku podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA dospěly k závěru, že strategické posouzení vlivů není nutné provádět, neboť se jedná o plán týkající se využití menší oblasti na místní úrovni.

Rozhodnutí o schválení tohoto plánu následně žalobou napadlo environmentální sdružení Italia Nostra (v předkladu „Naše Itálie“). V návaznosti na námitky žalobce vznikly italskému správnímu soudu pochybnosti o tom, zda lze na vnitrostátní úrovni definovat menší oblasti na místní úrovni toliko prostřednictvím jejich plochy.<sup>18</sup> Tehdejší italská judikatura totiž vykládala uvedený pojem tak, že pod něj spadají (zjednodušeně řečeno) projekty obnovy o ploše do 10 ha, resp. i některé rozvojové projekty o ploše 40 ha.<sup>19</sup> Položil tedy Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda je takový výklad v souladu s čl. 3 odst. 2 a 3 směrnice SEA ve spojení s bodem 10 odůvodnění této směrnice, podle něž by měly koncepce vyžadující naturové posouzení vlivů zpravidla podléhat i strategickému.

Ve svých úvahách Soudní dvůr úvodem zdůraznil, že pojem „menší oblasti na místní úrovni“ je autonomní a musí být jednotným způsobem vykládán v celé EU. Jeho rozsah je proto třeba vymezit s přihlédnutím k ostatním ustanovením a cíli směrnice SEA. Soudní dvůr předně na základě jazykového znění čl. 3 odst. 3 směrnice dovedl, že plány a programy spadající pod tento pojem musí kumulativně splňovat dvě podmínky (kritéria): (1) stanovit využití menší oblasti, která se (2) musí nacházet na místní úrovni.

<sup>18</sup> Tj. výhradně pomocí kvantitativního kritéria, viz znění otázky v bodě 33 rozsudku.

<sup>19</sup> Konkrétně projekty rozvoje nových či stávajících rozšiřujících se městských oblastí o ploše do 40 ha a projekty obnovy nebo rozvoje městských oblastí v rámci stávajících městských oblastí o ploše do 10 ha, viz bod 32 rozsudku.

Pokud jde o druhé kritérium, Soudní dvůr vyšel ze systematického výkladu. Výraz „místní úroveň“ je použit i v čl. 2 písm. a) první odrážce směrnice SEA,<sup>20</sup> kde je jím míněna správní úroveň v daném členském státu. Ve stejném významu je tak tento výraz třeba chápat i v kontextu výjimky podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Jinými slovy pod tuto výjimku lze podřadit jen takový plán nebo program, který byl přijat orgánem na místní správní úrovni členského státu – v kontrastu k regionální nebo národní úrovni (viz bod 71 rozsudku).

Pojem „menší oblast“<sup>21</sup> použitý v prvním kritériu je naproti tomu třeba chápat podle jeho obvyklého významu, tedy tak, že odkazuje na velikost oblasti. Je tudíž tvořen čistě kvantitativním prvkem neboli plochou oblasti. Tou se přitom rozumí plocha bezprostřední oblasti koncepce, bez ohledu na vlivy koncepce na životní prostředí. Není tedy rozhodná velikost oblasti, jejíž životní prostředí by koncepcí mohla ovlivnit, nýbrž plocha, jejíž využití koncepcí upravuje.<sup>22</sup>

Soudní dvůr se také musel zabývat tím, jak „malá“ tato oblast musí být. Jak totiž ve svém stanovisku trefně poukázala generální advokátka, jde o relativní pojem, jehož obsah závisí na tom, k čemu je vztažen: oblast bude jinak „malá“ ve srovnání s územím celé Unie, členského státu, anebo dokonce jen s oblastí územní působnosti orgánu na místní úrovni.<sup>23</sup> Soudní dvůr se přiklonil právě k poslední variantě. Argumentoval, že kritérium menší oblasti je doplňkové ke kritériu orgánu místní úrovně, jehož územní působnost proto představuje referenční (vztažený) bod. Jednoduše řečeno to znamená, že oblast, jejíž využití koncepcí upravuje, musí mít v poměru k oblasti územní působnosti orgánu místní úrovně malou (a nikoliv stejnou nebo dokonce větší) plochu.

Třeba dodat, že Soudní dvůr se v rozsudku téměř bezezbytku ztotožnil se stanoviskem generální advokátky. Ta se ovšem navíc i konkrétně vyjádřila k tomu, jak velkou plochu lze mít za „menší“ oblast. Podle jejího názoru lze orientačně vycházet z hranice 5 % území, které je v působnosti daného orgánu na místní úrovni. Ačkoliv Soudní dvůr tento závěr nepřevzal, nutně to neznamená, že je nesprávný.

<sup>20</sup> Tato odrážka pro účely směrnice definuje pojem plány a programy (viz výše úvodní výklad), jako ty „které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni“.

<sup>21</sup> Komparativum „menší“ v české verzi směrnice SEA je z čistě jazykového hlediska mírně zavádějící, neboť vyznívá, jako by oblast musela být menší, než určitá jiná oblast. Z ostatních jazykových verzí je ovšem jasné, že tomu tak není a je jednoduše míněna „malá“ oblast („využívání malých území“, „die Nutzung kleiner Gebiete“, „the use of small areas“, „l'utilisation de petites zones“).

<sup>22</sup> V bodě 72 rozsudku se sice (v českém překladu) hovoří o ploše „dotčené“ oblasti, na konci ovšem Soudní dvůr výslovně uvádí, že tato plocha se posuzuje „bez ohledu na vlivy na životní prostředí“ s odkazem na bod 59 stanoviska generální advokátky. Ta zde argumentuje zněním čl. 3 odst. 3 směrnice SEA, který explicitně hovoří o plánech a programech, jež „stanoví využití“ této oblasti, na rozdíl od jiných ustanovení odkazujících na vlivy plánu na území [např. čl. 3 odst. 2 písm. b), příloha I písm. c) a d) a příloha II bod 2 směrnice SEA].

<sup>23</sup> Viz body 64 až 66 stanoviska generální advokátky.

K zodpovězení předložené předběžné otázky, která se týkala toliko přípustnosti použití kvantitativního kritéria (a ne jeho konkrétní výše), totiž nebylo potřebné jej vyslovit. Není tak vyloučeno, že se jím Soudní dvůr v budoucnu v jiné věci inspiruje.

### Orgány na místní úrovni v České republice

Před vlastním hodnocením souladu českého práva se směrnicí SEA je třeba vyřešit otázku, jaké orgány v rámci ČR působí na místní správní úrovni. Soudní dvůr totiž výjimku podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA vztahuje jen na plány a programy přijaté těmito orgány a velikost území jejich působnosti je pak zase východiskem (referenčním bodem) pro určení menší oblasti. V odůvodnění rozsudku ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus* lze nalézt v podstatě jen jediné vodítko, jímž se lze řídit: Soudní dvůr zdůraznil, že „místní“ úroveň je třeba vnímat v kontrapozici k „regionální“ a „národní“ úrovni.<sup>24</sup> Souhlasím nicméně se souvisejícím postřehem generální advokátky, že „místní“ úroveň se zajisté bude lišit v jednotlivých členských státech podle toho, jak je rozdělena působnost místních a regionálních správ. To je nutným (a ne-li přímo zamýšleným) důsledkem obecného odkazu na „místní“ úroveň ve směrnici a nedostatku harmonizace v této oblasti.<sup>25</sup>

V českém kontextu je třeba rozlišovat mezi samosprávou a státní správou. Domnívám se, že u samosprávného členění není určení místní úrovně problematické. Ústava<sup>26</sup> v čl. 99 stanoví, že Česká republika se člení na obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Vyšším územním samosprávným celkem je i hlavní město Praha.<sup>27</sup> Nepřipadá tak v úvahu jiný výklad, než že vyšší územní samosprávné celky odpovídají regionální úrovni, zatímco základní územní samosprávné celky (obce) té místní. Z hlediska samosprávy je tudíž nutné, aby koncepce byla přijata orgánem obce a plochu menší oblasti je nutno vztáhnout k území obce.

Pokud jde o státní správu, je její organizace natolik rozmanitá, že lze těžko postihnout všechny v úvahu přicházející možnosti. Obecnou úpravu územně správního členění nicméně obsahuje zákon o územně správním členění státu,<sup>28</sup> podle kterého se území ČR člení na správní obvody krajů, obcí s rozšířenou působností a území obcí a vojenských újezdů, a popř. i na okresy a (na jejich úrovni) obvody hlavního města Prahy. Podstatná část státní správy je v rámci tohoto členění svěřena orgánům obcí a krajů (popř. hlavního města Prahy a jeho městských částí)

<sup>24</sup> Viz bod 71 rozsudku.

<sup>25</sup> Viz bod 67 stanoviska generální advokátky.

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> Viz čl. 1 bod 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28</sup> Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, viz § 1 odst. 1 až 3 a § 2.

jako přenesená působnost.<sup>29</sup> Obdobně jako u samosprávy, je vcelku nepochybné, že orgány obcí (v rámci správního obvodu tvořeného územím dané obce) a orgány městských částí Prahy budou orgány na místní úrovni, neboť jejich protějšky na regionální úrovni jsou orgány vyšších územních samosprávních celků.

U obcí ovšem může být přenesená působnost vykonávána i v rozsahu pověřeného obecního úřadu, anebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností – jinými slovy nikoliv pouze pro správní obvod zahrnující území jedné obce (v tzv. základním rozsahu). Domnívám se, že z hlediska čl. 3 odst. 3 směrnice SEA je ještě akceptovatelné, aby orgánem na místní úrovni byl i pověřený obecní úřad či obecní úřad s rozšířenou působností. V obou případech je stále lze vymezit v protikladu k orgánům na regionální úrovni, tedy orgánům kraje. Ostatně i v hierarchii státní správy představují krajské úřady obvykle nadřazený správní orgán vůči orgánům obce, a to i v případě, že jde o pověřený obecní úřad či obecní úřad s rozšířenou působností.<sup>30</sup> Nutno však dodat, že čím větší bude oblast územní působnosti takového obecního úřadu, tím přísněji je třeba přistupovat k vymezení „menší“ oblasti. V opačném případě by mohlo dojít k setření hranice mezi regionální a místní správní úrovní, a tím v podstatě k obejití požadavků čl. 3 odst. 3 směrnice SEA.<sup>31</sup>

Naopak mám za to, že v případě přenesené působnosti pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností, která je podle § 31 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze svěřena orgánům hlavního města Prahy (a nikoliv orgánům městských částí), nejde o orgány na místní úrovni. Neexistuje zde totiž žádná regionální úroveň správy, nýbrž pouze národní (celostátní), což potvrzuje i skutečnost, že jim jsou (na rozdíl od orgánů městských částí) nadřizena věcně příslušná ministerstva.<sup>32</sup>

### Předmět strategického posuzování vlivů v obecné úpravě

Směrnici SEA do českého právního řádu transponují v zásadě dva zákony. Obecnou úpravu obsahuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>33</sup> Zčásti speciálnímu postupu posuzování podle stavebního zákona<sup>34</sup> podléhají některé

<sup>29</sup> Viz § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), § 2 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a § 31 odst. 1 a 2 a § 32 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“).

<sup>30</sup> Viz § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

<sup>31</sup> Viz podobně bod 68 stanoviska generální advokátky, která u obzvláště rozlehlých místních správních oblastí také navrhuje přísnější posuzování menších oblastí.

<sup>32</sup> Viz § 81 odst. 3 písm. a) (orgány městských částí) a § 118 odst. 2 a 3 písm. b) (orgány hlavního města Prahy) zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu.

<sup>33</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

<sup>34</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

koncepční nástroje územního plánování (politika územního rozvoje, územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a územní plány).<sup>35</sup>

Obecná úprava vymezuje předmět strategického posuzování vlivů v § 10a zákona o posuzování vlivů. Ten po vzoru unijního práva rozlišuje mezi obligatorně a fakultativně posuzovanými koncepcemi. Předmětem posouzení jsou vždy koncepce, které stanoví rámec pro povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů (tj. ty, které podléhají projektovému posuzování) z vyjmenovaných odvětví, a vedle toho naturové koncepce.<sup>36</sup>

Pokud jde o fakultativně posuzované koncepce, české právo zcela opomíjí kategorii podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA, tj. koncepce, které nesplňují podmínky pro obligatorní posuzování (z nevyjmenovaných odvětví, resp. stanoví rámec pro jiné záměry, než uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů).<sup>37</sup> Mezi fakultativně posuzované koncepce proto spadají jen ty, které by jinak byly obligatorně posuzovány, avšak platí pro ně některá z výjimek podle § 10a odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o posuzování vlivů. Tato písmena implementují celý čl. 3 odst. 3 směrnice SEA, tedy jak analyzovanou výjimku pro plány stanovící využití menších oblastí na místní úrovni, tak i výjimku pro menší změny plánů.<sup>38</sup> Posouzení vlivů se u fakultativních koncepcí provádí jen v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d zákona o posuzování vlivů.

Podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů konkrétně platí, že fakultativnímu posuzování podléhají koncepce, „u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem jedné nebo několika obcí, které stanoví využití území místního významu.“ Znění citovaného ustanovení je výsledkem novely zákonem č. 326/2017 Sb. Ta s účinností od 1. 11. 2017 nahradila původní text, jenž výjimku vztahoval toliko na koncepce, u nichž bylo dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce. Důvodová zpráva<sup>39</sup> změnu vysvětluje snahou o to,

<sup>35</sup> Pro přehlednost budou dále souhrnně nazývány územně plánovacími koncepcemi.

<sup>36</sup> Koncepce, u kterých podle stanoviska orgánu ochrany přírody nelze vyloučit významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Viz § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů.

<sup>37</sup> Důsledkem je, že tyto koncepce úplně unikají posuzování jejich vlivů na životní prostředí, což je samozřejmě v rozporu s požadavky čl. 3 odst. 4 směrnice SEA.

<sup>38</sup> Tato výjimka sice není předmětem mého příspěvku, nad jeho rámec ale upozorňuji na zjevný rozpor s textem čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Zákon o posuzování vlivů v § 10a odst. 1 písm. c) hovoří toliko o změnách koncepcí, zatímco směrnice výjimku výslovně omezuje jen na „menší“ změny plánů a programů. Umožňuje tak fakultativní posuzování koncepcí, které musí být podle směrnice SEA vždy (obligatorně) posouzeny, čímž snižuje její ochranný standard. Na tom nic nemění ani účelnost a racionalita takové úpravy, jak argumentuje komentářová literatura (viz BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*, Praha: C. H. Beck, 2015, str. 131). Oproti tomu pak český zákonodárce nadbytečně vztahuje uvedenou výjimku i na změny koncepcí dle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů, ačkoliv koncepcemi podle písm. b) mohou být jen ty, které jsou uvedeny v písm. a).

<sup>39</sup> Viz sněmovní tisk č. 1003/0, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

aby zjišťovacímu řízení podléhaly veškeré koncepce na místní úrovni, včetně těch, které se dotýkají území více než jedné obce. V této souvislosti zdůrazňuje, že sousloví „místního významu“ nemá být vztahováno k pojmu „území“, neboť výjimka míří na koncepce řešící záležitosti místního významu.<sup>40</sup> Ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů tedy pracuje se dvěma podmínkami: (1) velikost koncepcí dotčeného území a (2) význam záležitostí, které koncepce reguluje.

Již na první pohled je zřejmé, že české právo vůbec nezohledňuje povahu orgánu, který koncepci přijal. Ačkoliv se tedy podle Soudního dvora tato výjimka vztahuje jen na plány a programy přijaté orgány na místní správní úrovni, ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů připouští, aby koncepce byla přijata i orgánem na vyšší úrovni správy. V tomto ohledu je proto v rozporu s čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Nutno ovšem přiznat, že jde spíše o teoretický problém, neboť v současné době (pokud je mi známo) neexistuje koncepce, kterou by přijímal orgán na regionální či vyšší úrovni, avšak dotýkala by se maximálně území několika obcí a řešila toliko záležitosti místního významu (a tím pádem by prošla „sítím“ obou kumulativních zákonných podmínek pro fakultativní posuzování).<sup>41</sup>

Daleko zásadnější problém ovšem představuje vymezení územního rozsahu koncepcí spadajících pod § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů. Jak bylo výše uvedeno, Soudní dvůr dospěl k závěru, že oblast, jejíž využití koncepce stanoví, musí být „menší“ ve srovnání s územní působností orgánu, který koncepci přijal. To však ani jedna z podmínek podle tohoto ustanovení nezajišťuje.

Velikost území, které může být vlivy koncepce dotčeno (první zákonná podmínka), je podle Soudního dvora nerozhodná. I kdyby byla tato podmínka interpretována tak, že jde o oblast, jejíž využití koncepce stanoví,<sup>42</sup> není její velikost žádným způsobem vztažena k územní působnosti schvalujícího orgánu. Jinými slovy, území jedné či dokonce několika obcí by zřejmě (nikoliv ale nutně) mohlo představovat malou oblast např. v případě, že by koncepci přijal obecní úřad s rozšířenou působností. Obtížněji si to ale lze představit u pověřeného obecního úřadu a zcela vyloučeno je to u jiných orgánů obce. Soudní dvůr totiž sice nezmínil žádný konkrétní poměr plochy „malé“ oblasti k územní působnosti orgánu, logicky

<sup>40</sup> Sousloví „místního významu“ je tak třeba vztáhnout k pojmu „využití“, a nikoliv „koncepce“, jak požaduje důvodová zpráva. To by již bylo z jazykového hlediska neudržitelné, zvláště za situace, kdy zákonodárci nic nebránilo v pregnantnější formulaci textu výjimky.

<sup>41</sup> V úvahu by – teoreticky – mohly přicházet některé menší oblastní plány rozvoje lesů, které podle § 23 odst. 1 věty druhé zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, schvaluje Ministerstvo zemědělství, či programy zlepšování kvality ovzduší pro menší aglomerace a zóny (např. Aglomerace Brno), které podle § 9 odst. 1 věty poslední zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, schvaluje Ministerstvo životního prostředí.

<sup>42</sup> Viz komentář v BAHÝTOVÁ, L. a kol., *op. cit.*, str. 131, který § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů (ve znění účinném do 31. 10. 2017) vykládá tak, že dotčené území lze chápat jako území, které koncepce přímo řeší.

však nesmí být totožná ani větší. Orientační hodnota 5 % zastávaná generální advokátkou by pak „ze hry“ v podstatě vyřadila i obecní úřady s rozšířenou působností.

Druhá zákonná podmínka územní rozsah koncepce vůbec neřeší a ani jinak nebrání tomu, aby území, jehož využití koncepce stanoví, bylo stejné nebo větší než oblast územní působnosti. Záležitosti místního významu jistě mohou být (a jsou) upraveny i v koncepcích, které přijímají orgány obcí pro celé území své působnosti.

Na rozdíl od předchozího deficitu tady již nejde jen o teoretickou hrozbu. V platné právní úpravě totiž existují koncepce, které jsou fakultativně posuzovány a jejichž osud i v praxi nezřídka končí ve zjišťovacím řízení, ač nevyhovují čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Příkladmo lze uvést programy rozvoje obcí, které řeší území celé obce a jsou podle § 84 odst. 2 písm. a) obecního zřízení schvalovány zastupitelstvem (tedy orgánem obce).<sup>43</sup> Rovněž územní energetické koncepce mohou být podle § 4 odst. 5 zákona o hospodaření energií<sup>44</sup> přijímány obcemi (městskými částmi Prahy), a to pro celý územní obvod.<sup>45</sup> Lze dodat, že jak programy rozvoje obcí, tak územní energetické koncepce splňují podmínku podle čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA, tedy jsou vyžadované právními a správními předpisy. Jak bylo výše uvedeno, postačuje, že jejich přijímání je upraveno národními právními předpisy (obecní zřízení a zákon o hospodaření energií), které určují orgány příslušné pro jejich přijímání a postup jejich přípravy.<sup>46</sup>

### Posuzování územně plánovacích koncepcí

Právní úprava strategického posuzování územně plánovacích koncepcí je o poznání komplikovanější. Ustanovení § 10i odst. 1 věty první zákona o posuzo-

<sup>43</sup> Viz např. Strategický plán rozvoje Městské části Praha 12 na období 2020 až 2026 (kód PHA005K) či Strategický plán města Hlučína na období 2020 – 2030 (kód MSK026K), jejichž posuzování skončilo již ve fázi zjišťovacího řízení (vše dostupné v informačním systému SEA na webových stránkách <https://www.cenia.cz/>, ze kterého je i zřejmé, že tyto typy plánů patří mezi velmi často předkládané k posouzení).

<sup>44</sup> Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření energií“).

<sup>45</sup> Do 31. 12. 2020 mezi „problematické“ koncepce patřily i plány odpadového hospodářství obcí podle § 44 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (ve znění účinném do 31. 12. 2020). I ty zpracovávala obec pro celé své území a jejich přijímání (příslušný orgán a postup přípravy) bylo upraveno uvedeným zákonem a obecním zřízením (které v § 102 odst. 3 obecně stanoví „zbytkovou“ působnost rady obce a tím i konkrétní orgán příslušný k přijetí; program rozvoje není vydáván ve správním řízení, a proto se tu neuplatní § 130 odst. 1 správního řádu). V praxi skončily již ve zjišťovacím řízení např. plány odpadového hospodářství města Humpolec či města Písek (kódy VYS020K a JHC020K v Informačním systému SEA).

<sup>46</sup> V případě programů rozvoje obcí jde minimálně o obecná ustanovení upravující postup přijímání usnesení zastupitelstva obce (§ 87 a násl. obecního zřízení). Přípravu územních energetických koncepcí upravuje kromě § 4 zákona o hospodaření energií i nařízení vlády č. 232/2015 Sb. o státní energetické koncepci a o územní energetické koncepci; příslušný orgán (rada obce) je opět zakotven obecným § 102 odst. 3 obecního zřízení.

vání vlivů odkazuje na postup podle zvláštního právního předpisu (stavebního zákona), ve větě druhé nicméně současně do tohoto procesu „vtahuje“ některá ustanovení zákona o posuzování vlivů – buďto přímo,<sup>47</sup> anebo na základě obdobného<sup>48</sup> či přiměřeného<sup>49</sup> užití. Stavební zákon pak v § 19 odst. 2 rozvádí, že posouzení (vyhodnocení) vlivů územně plánovacích koncepcí na životní prostředí je součástí tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jeho rámcové náležitosti jsou stanoveny v příloze stavebního zákona.

Mezi obdobně aplikovaná ustanovení se řadí i výše rozebíraný § 10a zákona o posuzování vlivů. Prostor pro jeho použití je ovšem téměř vyprázdněn stavebním zákonem, který obsahuje vlastní úpravu předmětu posuzování, včetně vymezení obligatorně a fakultativně posuzovaných koncepcí. U každé z územně plánovacích koncepcí (a jejich změn) totiž stanoví, zda je pořízení vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území povinné (obligatorně posuzované koncepce), anebo zda závisí na stanovisku příslušného úřadu (fakultativně posuzované koncepce). Obligatorně posuzovanými tak jsou politika územního rozvoje, územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje.<sup>50</sup> Mezi fakultativně posuzované se naopak řadí aktualizace politiky územního rozvoje, aktualizace územního rozvojového plánu, aktualizace zásad územního rozvoje a konečně územní plány, včetně jejich změn.<sup>51</sup>

Z právě uvedeného výčtu obligatorně a fakultativně posuzovaných územně plánovacích koncepcí lze vysledovat uplatnění obou výjimek podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA. Fakultativní posuzování aktualizací a změn se evidentně zakládá na výjimce pro menší změny plánů a programů, zatímco fakultativní posuzování územních plánů má podklad ve výjimce pro plány a programy stanovící využití menších oblastí na místní úrovni. Spíše teoreticky připadá v úvahu i fakultativní posuzování některých územně plánovacích koncepcí (zejm. územních plánů) na základě toho, že v konkrétním případě nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměru uvedeného v příloze I ani II směrnice EIA.

Je třeba doplnit, že § 10i odst. 1 věta třetí zákona o posuzování vlivů rovněž výslovně vylučuje provádění zjišťovacího řízení podle tohoto zákona. Příslušné

<sup>47</sup> Kompetenční ustanovení § 20, § 21 písm. k) a § 22 písm. d) zákona o posuzování vlivů.

<sup>48</sup> Ustanovení § 2 (rozsah posuzování), § 3 (základní pojmy), § 10a (předmět posuzování), § 10b (způsob posuzování) a § 10h (sledování a rozbor vlivů koncepce) zákona o posuzování vlivů.

<sup>49</sup> Ustanovení § 10g zákona o posuzování vlivů upravující stanovisko k návrhu koncepce.

<sup>50</sup> Viz § 32 odst. 2 (politika územního rozvoje), § 35a odst. 1 věta druhá (územní rozvojový plán) a § 36 odst. 1 věta čtvrtá stavebního zákona (zásady územního rozvoje).

<sup>51</sup> Viz § 35 odst. 4 věta poslední (aktualizace politiky územního rozvoje), § 35g odst. 4 (aktualizace územního rozvojového plánu), § 42 odst. 4 věta první a § 42a odst. 5 (aktualizace zásad územního rozvoje, včetně zkráceného postupu), § 47 odst. 3, § 51 odst. 3, § 53 odst. 2 (územní plán a jeho úpravy), § 55 odst. 3 věta třetí a § 55a odst. 5 stavebního zákona (změny územního plánu, včetně zkráceného postupu). Srov. též DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 10i, dostupný v právním informačním systému ASPI.

úřady jsou nicméně při své úvaze o tom, zda budou požadovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, povinny vycházet z kritérií pro zjišťovací řízení podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů. Pro územní plány je tato povinnost (poněkud nesystematicky) stanovena v § 10i odst. 2 věty poslední zákona o posuzování vlivů, zatímco pro aktualizace ostatních územně plánovacích koncepcí přímo v příslušných ustanoveních stavebního zákona.<sup>52</sup>

Výjimka pro menší koncepce na místní úrovni je tedy implementována pouze u územních plánů. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj se u nich zpracovává jen, vznesle-li tento požadavek krajský úřad jako příslušný úřad ve svém stanovisku na základě kritérií pro zjišťovací řízení. Územní plány ovšem podle mého mínění nemohou splňovat podmínky podle rozsudku ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus*.

První požadavek, že plán musí být přijat orgánem na místní úrovni, je beze sporu naplněn. Zastupitelstvo obce, které územní plán vydává,<sup>53</sup> nepochybně je takovým orgánem. Zajisté však není splněna druhá podmínka: aby plocha oblasti, jejíž využití je koncepcí stanoveno, byla malá v poměru k ploše územní působnosti orgánu, který ji přijal. Územní působnost zastupitelstva zahrnuje celé území obce a pro totéž území se podle § 43 odst. 4 stavebního zákona územní plán vydává.<sup>54</sup> To znamená, že oblast, jejíž využití územní plán stanoví, je shodná s územím, které je v působnosti zastupitelstva – a nikoliv malá (natožpak v rozsahu 5 % tohoto území, jak navrhovala generální advokátka). Územní plány proto nemohou spadat pod výjimku podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA a jejich fakultativní posuzování územních plánů je v rozporu se směrnicí SEA.<sup>55</sup>

Lze namítnout, že by tento postup šlo odůvodnit výjimkou podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA. To by ovšem bylo přípustné pouze za předpokladu, že by ten který územní plán vůbec nestanovil rámec pro schválení záměru podle přílohy I nebo II směrnice EIA, což by musel příslušný úřad v konkrétních případech přezkoumávat. S tím nicméně česká právní úprava obecně nepočítá, neboť § 10i odst. 2 věta poslední zákona o posuzování vlivů příslušnému úřadu ukládá při stanovení požadavku na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí toliko vycházet z přílohy č. 8 tohoto zákona, tedy z kritérií pro zjišťovací řízení.

<sup>52</sup> Viz § 35 odst. 2 písm. f) (aktualizace politiky územního rozvoje), § 35g odst. 3 ve spojení s § 35c odst. 4 větou první (aktualizace územního rozvojového plánu) a § 42 odst. 1 věta druhá (aktualizace zásad územního rozvoje) stavebního zákona.

<sup>53</sup> Viz § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

<sup>54</sup> Nejde-li samozřejmě o změnu územního plánu. Ty jsou však pokryty druhou výjimkou podle čl. 3 odst. 3 směrnice SEA.

<sup>55</sup> Pro pořádek dodávám, že vydání územního plánu sice není povinností obce, což ale samozřejmě neznamená, že nejde o plán vyžadovaný právními a správními předpisy ve smyslu čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA tak, jak toto ustanovení vykládá Soudní dvůr (viz výše). Vnitrostátní předpisy totiž upravují přijímání územních plánů ve stavebním zákoně, který určuje orgán příslušný pro jejich přijímání [§ 6 odst. 5 písm. c)] a postup jejich přípravy (§ 43 a násl.).

Zlepšení popsaného stavu nelze výhledově očekávat ani s novým stavebním zákonem.<sup>56</sup> Stejně jako dosud budou obligatornímu posuzování podléhat jen územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje (politiku územního rozvoje nový stavební zákon opouští<sup>57</sup>). Územní plány budou nadále podléhat jen fakultativnímu posuzování na základě kritérií pro zjišťovací řízení.<sup>58</sup> Důvodová zpráva k tomu dokonce výslovně uvádí, že je lze považovat za plány a programy stanovící využití menších oblastí na místní úrovni, aniž by jakkoliv reflektovala judikaturu Soudního dvora.<sup>59</sup>

### Závěr

Závěrem lze shrnout, že česká právní úprava strategického posuzování vlivů není v souladu se směrnicí SEA, pokud jde o výjimku pro plány a programy stanovící využití menších oblastí na místní úrovni. Obecná úprava v zákoně o posuzování vlivů v rozporu se závěry rozsudku ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus* nepodmiňuje výjimku pro fakultativní posuzování koncepcí podle § 10a odst. 1 písm. b) tohoto zákona tím, aby taková koncepce byla přijata orgánem na místní správní úrovni. Kromě toho ani nijak nezajišťuje, aby plocha oblasti, jejíž využití koncepce stanoví, byla malá v poměru k oblasti územní působnosti toho místního orgánu, který koncepci přijal.<sup>60</sup> Speciální právní úprava ve stavebním zákoně pak nesprávně umožňuje fakultativní posuzování územních plánů, přestože řeší území, které je shodné (a nikoliv menší) s územní působností zastupitelstev obcí, a tudíž se ani v tomto případě nejedná o koncepce, které stanoví využití malých oblastí na místní úrovni.

Důsledkem výše uvedených deficitů je, že řada koncepcí, jež mají být podle směrnice SEA povinně (obligatorně) posouzeny, neboť nespádají pod výjimku podle čl. 3 odst. 3 této směrnice, je podle českého práva posuzována fakultativně. To samozřejmě vede k tomu, že – v případě negativního závěru zjišťovacího řízení – mohou některé koncepce s významnými dopady na životní prostředí uniknout

<sup>56</sup> Nový stavební zákon je spolu se zákonem novelizujícím související právní předpisy v době vzniku tohoto článku projednáván Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ve třetím čtení, viz sněmovní tisky č. 1008/0 a č. 1009/0, dostupné na <https://www.psp.cz/>. Nový stavební zákon byl mezitím schválen a vyhlášen pod č. 283/2021 Sb. Zároveň byl schválen i tzv. změnový zákon č. 284/2021 Sb.

<sup>57</sup> Viz výčet nástrojů územního plánování v § 61 nového stavebního zákona, a str. 263 důvodové zprávy, sněmovní tisk č. 1008/0.

<sup>58</sup> Viz § 89 odst. 3 nového stavebního zákona, podle něž příslušný úřad u územního rozvojového plánu a zásad územního rozvoje uvede podrobnější požadavky (tedy tzv. scoping), zatímco u změn těchto dokumentů a u územního plánu a jeho změn uvede taktéž, zda má být jejich návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (screening). Na § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů se nic relevantního nemění a nadále bude odkazovat na kritéria pro zjišťovací řízení.

<sup>59</sup> Viz str. 236 sněmovního tisku č. 1008/0.

<sup>60</sup> Spíše jen pro dokreslení dodávám, že zákon č. 326/2017 Sb., který naposledy novelizoval § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů, byl Poslanecké sněmovně předložen dne 23. 12. 2016 a vyhlášen ve Sbírce zákonů až dne 6. 10. 2017; rozsudek ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus* byl vydán dne 21. 12. 2016. V rámci projednávání této novely tedy byl časový prostor k zapracování jeho závěrů.

řádnému vyhodnocení. Smyslem zjišťovacího řízení je totiž pouhé zjištění potenciality významných vlivů,<sup>61</sup> které nevychází z tak podrobných podkladů (v podstatě jen z oznámení koncepce a vyjádření)<sup>62</sup> a nejde do takové hloubky jako vlastní posouzení. Ostatně, nebylo-li by tomu tak, bylo by zbytečné rozlišovat mezi obligatorně a fakultativně posuzovanými koncepcemi. České právo tak ve výsledku neposkytuje úroveň ochrany vyžadovanou směrnicí SEA. Nedostatky národní právní úpravy proto podle mého mínění zakládají její nesprávnou transpozici.

Podotýkám, že u koncepcí (i těch již přijatých), jež jsou vydávány formou opatření obecné povahy (zejména územní plány), může absence řádného vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyústit až v jejich zrušení správním soudem<sup>63</sup> v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.,<sup>64</sup> popř. i ve zrušení navazujících správních aktů např. v rámci tzv. incidenčního přezkumu.<sup>65</sup> Je tedy žádoucí, aby zákonodárce zavčasu přistoupil k nápravě, a případně došlo k dodatečnému posouzení koncepcí, které mají být obligatorně posouzeny podle čl. 3 odst. 2 směrnice SEA, nevztahuje se na ně výjimka podle čl. 3 odst. 3 této směrnice a jejichž posuzování skončilo již ve zjišťovacím řízení.

### Seznam použité literatury

BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*, Praha: C. H. Beck, 2015.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v právním informačním systému ASPI.

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

VOMÁČKA, Vojtěch. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlostní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 42, str. 61–92.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

<sup>61</sup> Viz § 10d odst. 1 věta druhá zákona o posuzování vlivů.

<sup>62</sup> Viz § 10d odst. 2 zákona o posuzování vlivů.

<sup>63</sup> Viz BAHÝLOVÁ, L. a kol., *op. cit.*, str. 178, tam citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu a např. bod 78 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-85, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS.

<sup>64</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>65</sup> Ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS. Dále viz též body 83 a 88 rozsudku Soudního dvora ze dne 25. 6. 2020, A a další, C-24/19, podle nichž soudy členského státu přísluší zrušit povolení přijaté na základě plánu nebo programu, který byl sám přijat v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí.

- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
- Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.
- Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. Sněmovní tisk č. 1003/0. Dostupný na <https://www.psp.cz/>.
- Vládní návrh stavebního zákona. Sněmovní tisk č. 1008/0. Dostupný na <https://www.psp.cz/>.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Sněmovní tisk č. 1009/0. Dostupný na <https://www.psp.cz/>.
- Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15.
- Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17.
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles*, C-671/16.
- Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallonne*, C-321/18.
- Rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, *A a další*, C-24/19.
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další*, C-160/17.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS.
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 8. 9. 2016 ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15.

Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 4. 3. 2010 ve spojených věcech *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 a C-110/09.

Informační systém SEA. Dostupný na [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100\\_koncepce](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100_koncepce).

### **Autor**

Mgr. Richard Galis, doktorand na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy

**Klíčová slova:** strategické posuzování vlivů na životní prostředí, směrnice SEA, malé oblasti na místní úrovni, *Associazione Italia Nostra Onlus*

## STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF PLANS AND PROGRAMMES WHICH DETERMINE THE USE OF SMALL AREAS AT LOCAL LEVEL IN LIGHT OF THE ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS JUDGEMENT OF THE CJEU

### Abstract

The paper focuses on the Czech transposition of the Art. 3 (3) of the SEA Directive which prescribes that plans and programmes which determine the use of small areas at local level are subject to environmental assessment only where the Member States determine that they are likely to have significant environmental effects. Particularly, it analyses the CJEU judgment in the case *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, and its impact on the compatibility of Czech law with EU law. The author examines the Czech Environmental Assessment Act (2001) and Building Act (2006) and comes to the conclusion that the SEA Directive has indeed been incorrectly transposed into national law. Contrary to the conclusions of the CJEU, the Environmental Assessment Act does not require plans to be adopted by a local authority and also does not ensure that they determine the use of an area which is small in size relative to the territorial jurisdiction of such authority. Furthermore, the Building Act allows that town plans are subject to screening and therefore not always assessed, even though they do not determine the use of an area which is small in size relative to the territorial jurisdiction of municipalities. As a result, a range of plans or programmes in the Czech Republic are only subject to screening instead of full environmental assessment contrary to the SEA Directive. This may even lead to their annulment and the annulment of decisions based on these plans by administrative courts.

**Keywords:** Strategic Environmental Assessment, SEA Directive, Small Areas at Local Level, *Associazione Italia Nostra Onlus*



## PRÁVNÍ ASPEKTY HLAVNÍCH PŘÍČIN ÚBYTKU HMYZU

*Mgr. Nikola Mrkývková*

V současné době se stáváme svědky značného úbytku biodiverzity v naší krajině. Živočišné druhy, které byly ještě před nedávnem zcela běžné, všudypřítomné a kterým z vědeckého hlediska nebyla věnována značná pozornost, přešly mezi druhy ohrožené.<sup>1</sup> Za nejohroženější jsou dnes považovány druhy, které byly v minulosti adaptovány na méně intenzivní zemědělství, druhy žijící ve vodním prostředí a druhy vázané na přirozené lesy s mrtvým dřevem, lesní pastvu či výmladkové hospodaření.<sup>2</sup> Příkladem je třída hmyzu (*insecta*) z kmene členovců (*anthropoda*). Populace hmyzu se v posledních desetiletích začaly výrazně snižovat, a to nejen v jejich druhové základně, ale také v celkovém existujícím objemu.<sup>3</sup>

Článek se zaměřuje na hlavní příčiny úbytku právě těchto populací, je však nutné poznamenat, že hmyz zdaleka není zmapován tak důkladně, jako jiné živočišné třídy.<sup>4</sup> Z tohoto důvodu je nutné jakékoli právní hodnocení podmínit analýzou existujících zdrojů, na základě kterých je možné usoudit, jaké příčiny akademická či odborná veřejnost považuje za nejvýznamnější. Následně se již článek věnuje třem hlavním příčinám úbytku hmyzu, v kontextu našeho právního řádu zkoumá, jak je regulace upravena, a posuzuje, zda je tato regulace dostatečná, nebo zda je třeba přistoupit k dílčím změnám. Zhodnocení příčin je prováděno na základě předem stanoveného algoritmu.

Přestože byla v odborných kruzích problematika úbytku hmyzu v menší míře zkoumána dlouhodobě, až na základě německé studie *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas* (2017)<sup>5</sup> získala mezi vědci vyšší zájem a otevřela se širší veřejnosti. Ačkoli téma získalo značnou popularitu i v rámci českých médií,<sup>6</sup> z legislativního hlediska bohužel tématu pozornost věnována nebyla. Lze pozitivně kvitovat, že i laické příspěvky vycházejí z odborných tezí (přestože nalézt původní článek chce mnohdy vzhledem k vágní-

<sup>1</sup> *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2020. Str. 15.

<sup>2</sup> *Koncepce výzkumu a vývoje Ministerstva životního prostředí na léta 2016 až 2025*. 2016. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. Str. 34.

<sup>3</sup> Druhová rozmanitost je dlouhodobě nízká především v tzv. volné krajině (mimo chráněná území). Stavby populací bezobratlých na travních porostech prudce klesají (např. motýli), stejně jako stavy ptactva vázaných na zemědělskou krajinu (např. pokles stavů koroptve polní o 82 % od roku 1982). Zdroj: Koncepce výzkumu, vývoje a inovací Ministerstva zemědělství na léta 2016–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2017. Str. 6.

<sup>4</sup> Především jsou zmapovány druhy vyhynulé, ohrožené a následně denní motýli, což je přisuzováno především jejich atraktivitě.

<sup>5</sup> HALLMANN C. A. et al. *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas* [online]. *PLOS ONE*. 18. 10. 2017. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>6</sup> [businessinfo.cz](https://businessinfo.cz), [cssd.cz](https://cssd.cz), [ct24.cz](https://ct24.cz), [denik.cz](https://denik.cz), [idnes.cz](https://idnes.cz), [irozhlas.cz](https://irozhlas.cz), [lidovky.cz](https://lidovky.cz), [respekt.cz](https://respekt.cz) či [seznamzpravy.cz](https://seznamzpravy.cz)

mu odkazování značné úsilí), které se obvykle úzce zaměřují na dílčí problematiku úbytku hmyzu, zejména na intenzivní zemědělství a ztrátu přirozeného životního prostředí (uvedeno např. v *ÚSES a biodiverzita – Spása či prokletí?*<sup>7</sup>), urbanizaci (*Úbytek hmyzu. Špatně zdokumentovaná katastrofa?*<sup>8</sup>), odlesňování a změny v krajině (*Effects of forest disturbances on aquatic insect assemblages*<sup>9</sup>), klimatické změny (*Toward a world that values insects*<sup>10</sup>) nebo vliv větrných turbín (*DLR studies interactions between flying insects and wind farms*<sup>11</sup>), umělého osvětlení (*Vliv umělého světla na hmyz*<sup>12</sup>) či turismu (*A Global Perspective on Firefly Extinction Threats*<sup>13</sup>). Bohužel otázka, která z uvedených příčin má na úbytek hmyzu vliv největší, nenachází mezi autory odborných statí konsensuální odpověď. Za nejvýznačnější trojici se však uvádí intenzivní zemědělství, homogenizace krajiny a nevhodný způsob hospodaření v lesích. Na základě provedené analýzy zdrojů se s tímto závěrem ztotožňuji, proto se i tento článek na zmíněné příčiny dále zaměří.

Ať už se však články (laické i odborné) zaměřují na kteroukoli ze zmíněných příčin, ve většině případů vychází z existujících vědeckých studií. Vzhledem k faktu, že se problematika dostala do popředí relativně nedávno, takových studií zatím existuje velice málo, přičemž mimo Evropu a Severní Ameriku neexistují téměř žádné. Souvisejícím problémem je fakt, že studie, které výrazný úbytek neukazují, buď nebyly napsány, nebo je jim věnováno podstatně méně pozornosti.<sup>14</sup> Doposud nejkomplexnější vědeckou studií zabývající se úbytkem hmyzu je australská studie *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers* (Francisco Sanchez-Bayo, Kris A.G. Wyckhuys, 2019<sup>15</sup>), kde autoři zhodnotili celkem 73 historických zpráv o úbytku hmyzu z celého světa vydaných v předcházejících 40 letech, dle předpokladu se však většinou jedná o výstupy získané ve vyspělých zemích severní polokoule. Za zmínku ale stojí i další, například již zmíněná *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas* (Hallmann

<sup>7</sup> HEJDA, R. *ÚSES a biodiverzita – spása či prokletí?* [online]. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky [cit. 15. 1. 2021].

<sup>8</sup> ČÍŽEK, L., BENEŠ, J., KONVIČKA, M. *Úbytek hmyzu. Špatně zdokumentovaná katastrofa?* [online]. *Živa*. 2019, č. 5, s. 247–250. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>9</sup> YOSHIMURA, M. *Effects of forest disturbances on aquatic insect assemblages* [online]. *Entomological Science*. 2012, roč. 15, č. 2, s. 145–154. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>10</sup> BASSET, Y., LAMARRE, G.P.A. *Toward a world that values insects* [online]. *Science*. 2019, roč. 364, č. 6447, s. 1230–1231. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>11</sup> Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt. *DLR studies interactions between flying insects and wind farms* [online]. 26.3.2019. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>12</sup> POVOLNÝ, D. *Vliv umělého světla na hmyz* [online]. *Veronica*. 2010, č. 2, s. 5. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>13</sup> LEWIS, S.M. etc. *A Global Perspective on Firefly Extinction Threats* [online]. *BioScience*. 2020, roč. 70, č. 2, s. 157–167. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>14</sup> ČÍŽEK, L., BENEŠ, J., KONVIČKA, M. *Úbytek hmyzu. Špatně zdokumentovaná katastrofa?* [online]. *Živa*. 2019, č. 5, s. 247–250. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>15</sup> SÁNCHEZ-BAYO, F., WYCKHUY, K.A.G. *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers* [online]. *Biological Conservation*. 2019, č. 232, s. 8–27. [cit. 15. 1. 2021].

a kol, 2017) z Německa či portorická *Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food web* (Bradford, 2018).<sup>16</sup>

## 1. Intenzivní zemědělství

Jednou z často uváděných příčin úbytku hmyzu je tzv. intenzifikace zemědělství. Autoři však kladou různý důraz na jednotlivé aspekty tohoto tématu. Hejda (2017) upozorňuje zejména na průměrnou velikost půdních bloků (20 ha), která se řadí k nejvyšším v Evropě. Uvádí, že v optimálním případě by neměla velikost jednotlivých bloků přesahovat 1–2 ha, avšak sám doplňuje, že pro užití v praxi je taková velikost nereálná.<sup>17</sup> Basset a Lamarre (2019) se vedle výše zmíněného věnují problému, jak ovlivňuje hmyzí populaci užívání pesticidů (konkrétně pak herbicidů a insekticidů).<sup>18</sup> Čížek, Beneš a Konvička (2019) pak k tomuto doplňují, že negativně působící chemické přípravky nemusí být přímo určeny k hubení hmyzu. Může se jednat například o přípravky k odčervení domácích zvířat, které mohou negativně působit na populace hmyzu koprofágního (tj. živícího se trusem).<sup>19</sup>

### 1.1 Analýza dosavadního stavu

Na území České republiky doposud nebyl zaveden monitorovací systém, který by „analyzoval změny ve společenstvech půdních mikroorganismů a bezobratlých živočichů, změny v jejich populační dynamice vlivem působení přípravků.“ S právě zmíněným koreluje nedostatek statistik v této oblasti. „Přestože výsledky řady výzkumných studií přináší i z území ČR informace o úbytku druhového spektra bezobratlých živočichů v agroekosystémech, nelze stanovit podíl přípravků na snižování biodiverzity bezobratlých živočichů, protože změny v jejich společenstvech jsou důsledkem změn v systémech a technologiích hospodaření na půdě.“<sup>20</sup> Výjimkou je statistika o počtu případů hromadných úhynů včel a počtu případů s prokázanou přítomností pesticidů ve vzorcích včel i porostu v letech 2014–2018.<sup>21</sup>

Stěžejním koncepčním nástrojem v této problematice je *Národní akční plán pro bezpečné používání pesticidů v České republice pro 2018–2022*. Tento nástroj je cíleně zaměřen na ochranu necílových živých organismů, a to jak rostlin a ob-

<sup>16</sup> BRADFORD, C., GARCIA, A. Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food [online]. PNAS. 2018, r. 115, č. 44.

<sup>17</sup> HEJDA, R. ÚSES a biodiverzita – spása či prokletí? [online]. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>18</sup> BASSET, Y., LAMARRE, G. P. A. Toward a world that values insects [online]. Science. 2019, roč. 364, č. 6447, s. 1230–1231. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>19</sup> ČÍZEK, L., BENEŠ, J., KONVIČKA, M. Úbytek hmyzu. Špatné zdokumentovaná katastrofa? [online]. Živa. 2019, č. 5, s. 247–250. [cit. 15. 1. 2021].

<sup>20</sup> Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. Str. 10.

<sup>21</sup> Zpráva o činnosti v oblasti ochrany zdraví zvířat v roce 2018. Praha: Státní veterinární správa, 2018. Str. 95.

ratlovců, tak i bezobratlých, které mohou být přímo či nepřímo ohroženy používáním přípravků v zemědělských a lesních ekosystémech.<sup>22</sup> Dalším důležitým koncepčním nástrojem je *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025*. Jedním z jeho cílů je omezit negativní dopad konvenčního zemědělského hospodaření na biodiverzitu pomocí regulace používání pesticidů, kdy podotýká, že z necílových organismů jsou přímým působením v první řadě ohroženi opylovači a půdní organismy. Zabránění těchto negativních účinků má být učiněno především v legislativě, a to aktualizací Akčního plánu Nitrátové směrnice, Národního akčního plánu pro bezpečné používání pesticidů pro období 2018–2022 a Státní zemědělskou politikou – standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu (DZES) a povinných podmínek hospodaření (PPH).<sup>23</sup>

### 1.2 Právní úprava příčiny úbytku hmyzu

Z hlediska národní úpravy se aplikaci přípravků na ochranu rostlin v první řadě věnuje zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči (dále jen „*zákon o rostlinolékařské péči*“ či „*ZORP*“), který je mimo jiné zaměřen na jejich skladování, distribuci či uvádění na trh. Tento zákon je dále prováděn vyhláškou č. 132/2018 Sb., o přípravcích a dalších prostředcích na ochranu rostlin, vyhláškou č. 206/2012 Sb., o odborné způsobilosti pro nakládání s přípravky, a vyhláškou č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin. Z unijní úpravy je pak nutné vyzdvihnout Nařízení EP a Rady č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, které se zabývá úpravou uvádění přípravků na trh, užívání a kontroly. Další informace lze pak nalézt např. v Nařízení Komise (EU) č. 544/2011, stanovující požadavky na údaje o účinných látkách či Nařízení Komise (EU) č. 546/2011, stanovující jednotné zásady pro hodnocení a povolování přípravků na ochranu rostlin.

Zákon o rostlinolékařské péči stanovuje povinnost používat k ošetření rostlin či rostlinných produktů proti škodlivým organismům přípravky na ochranu rostlin pouze takovým způsobem, aby nepoškozovaly okolní porost, zdraví lidí a zvířat nebo životní prostředí. Mimo to je nezbytné, aby dotyčná osoba postupovala v souladu s pravidly uvedenými na etiketě konkrétního přípravku a v souladu s nařízeními Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „*ÚKZÚZ*“).<sup>24</sup> V případě, že je osoba profesionální uživatel (držitel osvědčení o odborné způsobilosti), smí užívat přípravky profesionálním uživatelům určené.

<sup>22</sup> *Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. Str. 11.

<sup>23</sup> *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2020. Str. 53.

<sup>24</sup> Nařízení o rozšíření povolení na menšinová použití, nařízení vydané v případě mimořádných stavů při ochraně rostlin.

Ke konkrétním přípravkům pak musí držet povolení, případně je mít pořízené u registrovaného distributora. Aplikace přípravku nesmí být v rozporu s požadavky na ochranu vod, včel, zvěře a dalších necílových organismů, současně nesmí být zasaženy rostliny a plochy mimo plochu, na níž je aplikace prováděna.<sup>25</sup>

Ve vztahu ke zkoumané problematice je nutné se zaměřit na pravidla týkající se necílových organismů. Dle vyhlášky č. 327/2012 Sb. se necílovými organismy rozumí rovněž necíloví suchozemští členovci (pod tímto odborným termínem si lze představit většinu zástupců hmyzu).<sup>26</sup> Ochranu necílových organismů lze pozorovat v rámci úpravy letecké aplikace, tj. v § 52 a následujícím ZORP, kdy lze konstatovat, že letecká aplikace je ve většině případů zakázána. V případě splnění podmínek uvedených v § 52 odst. 3 však lze udělit Ústavem výjimku, a to na základě schváleného leteckého plánu či povolení mimořádné letecké aplikace. Ústav však výjimku nepovolí, pokud letecká aplikace představuje významné riziko pro včely, skupinu necílových členovců a další vyjmenované organismy. Necílové organismy jsou dále chráněny v zákonem stanovených oblastech. Dle § 52b musí profesionální uživatel při používání přípravků v chráněných územích přijmout opatření k minimalizaci rizik pro životní prostředí, necílové organismy a biodiverzitu způsobených aplikací přípravku (ustanovení zvláštního právního předpisu v oblasti ochrany přírody tím nejsou dotčena). I přesto se však např. v CHKO Moravský kras vyskytují pesticidy (triazinové, chloracetanilidové a azolové), které představují pro necílové organismy nebezpečí.<sup>27</sup> V případě, že uživatel k aplikaci přípravku na ochranu rostlin použije profesionální zařízení, ZORP v § 62 odst. 1 upravuje podmínky, aby nedocházelo k nežádoucímu úletu přípravku. Další podrobnosti upravuje vyhláška č. 207/2012 Sb., která působení na necílové organismy uvádí v příloze č. 2, kde stanoví, že aplikace dle výše stanovených pravidel může být vykonána pouze za optimálních meteorologických podmínek. Tyto podmínky nemusí být zcela dodrženy za předpokladu, že je třeba odvrátit bezprostředně hrozící škodu na porostu, avšak musí být současně zajištěna ochrana okolních ploch, zdrojů pitné vody a necílových organismů. Nad dodržováním opatření k ochraně necílových organismů vykonává dozor ÚKZÚZ (§ 74 ZORP).

Prováděcími předpisy uvedeného zákona je ochrana necílových organismů dále rozvedena. Dle vyhlášky č. 327/2012 Sb. se ochrana necílových organismů při použití přípravku řídí, kromě údajů na etiketě a nařízení Ústavu, standardizovanými větami. V případě necílových členovců zní tato věta následovně – *Za účelem*

<sup>25</sup> § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

<sup>26</sup> § 2 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin

<sup>27</sup> HALEŠOVÁ, T., KOTYZOVÁ, M. Výskyt pesticidních látek ve vybraných lokalitách CHKO Moravský kras s dopadem na skapové vody. *Ochrana přírody*. 2018, 1. Str. 23-27.

*ochrany necílových členovců dodržte neošetřené ochranné pásmo X m od okraje ošetřovaného pozemku.* ÚKZÚZ větu dále komentuje, že „Maximální možná ochranná vzdálenost pro necílové členovce je 30 m bez použití nízkoúletového zařízení. Pokud je riziko nepřijatelné i ve vzdálenosti 30 m bez použití nízkoúletového zařízení, pak lze přípravek aplikovat na danou plodinu pouze za pomoci odpovídajícího nízkoúletového zařízení.<sup>28</sup> Ochranné vzdálenosti uvedené na etiketě přípravku, nemusí být dodrženy, jestliže by ponechání neošetřené plochy pozemku mohlo zvýšit rizika související se zájmy chráněnými zákonem, zejména riziko zvýšení výskytu cílového škodlivého organismu, které by mohlo vést k nutnosti opakovaného ošetření přípravkem. Vzdálenosti rovněž nemusí být dodrženy v případech uvedených v § 13 odst. 3. Dodržování ochranných vzdáleností se dále za stanovených podmínek nevyžaduje u trvalých kultur, zejména sadů, vinic, chmelnic apod.

Vyhláška č. 132/2018 se mimo jiné také zaměřuje na ochranu necílových organismů před přípravky, a to konkrétně v § 5 odst. 1) písm. c), kde je upraven maximální rozsah pokusů a zkoušek s nepovolenými přípravky a pomocnými prostředky pro účely výzkumu a vývoje. Ve vztahu k zákonu o rostlinolékařské péči (§ 34 odst. 3) jsou ve vyhlášce stanoveny okolnosti, za kterých přípravek představuje významné riziko pro necílové organismy (§ 8). Vyhláška č. 206/2012 Sb. pak pamatuje na to, aby byla problematika ochrany necílových organismů zařazována mj. i do oborů učňovského, středoškolského nebo vysokoškolského odborného vzdělávání. Konkrétní náplň studované problematiky je pak upravena v Příloze č. 1.

V případě problematiky používání přípravků na ochranu rostlin platí pro jeden rod z kmene členovců – pro včely – speciální právní úprava. Stěžejní předpisy uvádí zákon o rostlinolékařské péči (§ 51), kde je ochrana včel před negativním vlivem přípravků na ochranu rostlin založena na bázi prevence a informovanosti. Zemědělci jsou tak při používání přípravků na ochranu rostlin omezeni tím způsobem, že v případě aplikace přípravků nebezpečných či zvláště nebezpečných pro včely, musí z příslušných informačních zdrojů zjistit,<sup>29</sup> zda se v dosahu 2 km od hranice pozemku, kde se chystají přípravek aplikovat, nenacházejí stanoviště včelstev. Pokud nacházejí, je zemědělec povinen příslušného chovatele nejmeně 48 hodin před aplikací o této skutečnosti informovat.<sup>30</sup> Získaná informace nemá pro včelaře žádné právní účinky, tedy neplynou pro něj žádné právní povinnosti,

<sup>28</sup> Výklad údajů na etiketách přípravků na ochranu rostlin s ohledem na rizika pro složky životního prostředí a necílové organismy. Brno: Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, 2014.

<sup>29</sup> Zjednodušení v této oblasti přinesl zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, na jehož základě je vedena evidence využití půdy neboli LPIS. V rámci tohoto systému byla 5. 3. 2018 spuštěna funkce zobrazování stanovišť včelstev, díky čemuž mohou zemědělci rychleji zjistit, kterých včelařů se jejich povinnost týká.

<sup>30</sup> § 51 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

nícméně se předpokládá, že má chovatel na zachování včelstev zájem a bude se je snažit před aplikací přípravků ochránit.

Podrobnosti o aplikaci přípravků na ochranu rostlin jsou uvedeny ve vyhlášce č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů. Vyhláška rozděluje tyto přípravky na přípravky zvláště nebezpečné pro včely, přípravky nebezpečné pro včely a přípravky nevyžadující klasifikaci z hlediska ochrany včel. Přípravky první kategorie nesmí být za žádných okolností používány na porostech navštěvovaných včelami, na stromech a keřích, které jsou v květu nebo při výskytu medovice a mimokvětního nektaru, jež jsou včelami navštěvovány.<sup>31</sup> U přípravků nebezpečných musí být postupováno dle konkrétnějších specifikací ve vyhlášce uvedených, aby nedošlo k žádné ztrátě na včelstvech. Příkladem může být specifikace času, kdy může být přípravek aplikován. Přípravky nebezpečné pro včely totiž mohou být běžně aplikovány pouze v tzv. době po ukončení denního letu včel, tj. mezi jednou hodinou po západu slunce a 23. hodinou, pokud však není den, kdy denní teplota nepřesahuje 12 °C. Pravidla pro aplikaci přípravku v době, kdy včely létají jsou upravena v § 5.

### 1.3 *Zhodnocení a úvahy de lege ferenda*

Jak uvádí Ministerstvo zemědělství, „Ochrana včel, zvěře a dalších necílových organismů při používání přípravků [...] zaujímá z hospodářského hlediska velmi významné místo v systému správné praxe v ochraně rostlin.“<sup>32</sup> Z analýzy negativního vlivu přípravků na ochranu rostlin na necílové členovce je zjevné, že je v první řadě nutné se zaměřit na kvalitní monitoring stavu členovců, který je ovlivněn právě aplikací přípravků na ochranu rostlin. Výjimku z uvedeného pak představují včely. Z nedostatečného monitoringu pak logicky vyplývá rovněž nedostupnost aktuálních statistik.

Z právní úpravy zaměřené na ochranu členovců vyplývá, že je značně roztržitá. Stěžejním předpisem je sice zákon o rostlinolékařské péči, ten však v mnohých případech odkazuje na prováděcí právní předpisy. Nedá se předpokládat, že by byl ochrana necílových organismů věnován samostatný zákon, nicméně ani prováděcí vyhlášky na necílové organismy zaměřené nepřinášejí příliš ucelený pohled. V případě stěžejního předpisu se pak zákonodárce konkrétně věnuje nejbezpečnější aplikaci přípravku na ochranu rostlin, letecké aplikaci, dále ochraně členovců vyskytujících se ve zvláště chráněném území a úpravou aplikace přípravků na ochranu rostlin pomocí mechanizačních zařízení. *De lege ferenda* pak Národní akční plán k bezpečnému používání přípravků deklaruje, že „je třeba zajistit prosazování zásad pro uplatnění opatření k minimalizaci rizik pro necílové organis-

<sup>31</sup> § 3 vyhlášky č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin.

<sup>32</sup> *Správné a bezpečné používání přípravků na ochranu rostlin*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2015. Str. 33.

my a životní prostředí nejen při foliárních aplikacích přípravků, ale i při výsevech namořeného osiva včetně posouzení možností v aktualizaci příslušné mechanizační legislativy.<sup>33</sup> Současně je v NAP kritizováno, že se v současnosti „na ochranu bezobratlých živočichů, obdobně jako na ochranu necílových rostlin, vztahuje povinnost udržovat neošetřené ochranné pásy podél okrajů pozemků, [...] pro praktickou ochranu bezobratlých [je] význam tohoto opatření minimální ve srovnání s plošným ošetřením pozemku těmito přípravky.“<sup>34</sup> Dále, jak bylo v textu uvedeno, stejně tak se jako nefunkční jeví úprava používání pesticidů ve zvláště chráněných územích.

V případě včel je pak problematika zpracována o poznání lépe, zákonodárce kategorizuje přípravky na ochranu rostlin podle jejich bezpečnosti, čímž jim současně přiřazuje, za jakých podmínek (tj. v jakých prostorách, v jakou denní hodinu, v jakém množství, s jakou informativní povinností) se tyto přípravky mohou aplikovat. Konkretizace je pak umocněna prováděcí vyhláškou o ochraně včel. V tomto případě se však vyskytují problémy v praxi, a to zejména v nedostatečně včasné oznámení zemědělce o chystané aplikaci přípravku na ochranu rostlin, případně ve formě daného oznámení, která může být (vzhledem k chybějící zákonné specifikaci) zcela v rozporu s logickým usuzováním. Přestože však statistiky týkající se vyložení členovců pro Českou republiku neexistují, z výše uvedeného je přesto zjevné, že úprava dostatečná není, avšak i na tento problém výše zmíněný akční plán poukazuje, konkrétně, že „Je třeba preferovat nechemické způsoby a metody ochrany rostlin, mezi které patří zavádění všeobecných zásad a zvláštních pokynů pro jednotlivé plodiny a odvětví v rámci integrované produkce a integrované ochrany rostlin, pokud možno s přednostním používáním nechemických metod ochrany rostlin a alternativních přístupů nebo postupů pro snižování závislosti na používání přípravků na ochranu rostlin.“<sup>35</sup> Můžeme jen doufat, že navrhovaná opatření se změní ve skutečnost.

## 2. Nevhodný způsob hospodaření v lesích

Lze považovat za paradoxní, že přestože je Česká republika jedním z nejlesnatějších států, trápí ji úbytek biologické rozmanitosti právě v lesích. Tato skutečnost se přičítá především změně převládajícího způsobu lesního hospodaření v 18. a 19. století, kdy byla z důvodu nedostatku dřeva převedena většina tehdejších nízkých a středních lesů na dnes převládající lesy vysoké. Z dlouhodobého hlediska tak lze na tento typ lesa v našich nížinách nahlížet jako na relativně nový

<sup>33</sup> Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. Str. 11.

<sup>34</sup> Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. Str. 10.

<sup>35</sup> Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. Str. 11.

fenomén,<sup>36</sup> jehož rozšířením však mnohé druhy hmyzu přežívají v málo životaschopných populacích pouze v pralesních rezervacích, případně starých oborách a stromořadích. Snaha o maximální zakmenění v současných vysokých lesích totiž neumožňuje rozvoj keřového a bylinného patra otevřeného přímému slunci. Dalším aspektem vedoucím k úpadku hmyzích populací je pak ku příkladu likvidace stromů, které byly pro mnohé hmyzí druhy přirozeným hnízdištěm. Jediným řešením, jak zvrátit nepříznivý stav, je tak alespoň částečný návrat k tradičnímu výmladkovému hospodaření.<sup>37</sup>

## 2.1 Analýza dosavadního stavu

Dosavadní monitoring výskytu hmyzu v České republice není příliš rozsáhlý. Většina základních informačních zpráv o lese zahrnuje pouze výskyt hmyzu škodlivého (viz *Zpráva o stavu lesa 2019* či *Zpravodaj ochrany lesa 2019*). Výjimku představuje *Národní lesnický program*, který však pouze upozorňuje na pokles některých skupin druhů, zejména půdních organismů, hmyzu a hub,<sup>38</sup> konkrétní statistické údaje nicméně nepřináší. Za zásadní zdroj informací lze pak považovat *Národní inventarizaci lesů II*, která dokumentuje významné prvky v lesích nezbytné pro život hmyzí populace, jako je výskyt mrtvého dřeva či výskyt stojících souší. Rovněž dokumentuje celkovou charakteristiku krajiny lesa. Hodnocením přírodních stanovišť a druhů je také věnována pozornost v rámci pravidelného reportingu ve smyslu souhrnného zhodnocení jejich stavu z hlediska ochrany NATURA 2000. Dle posledních zpráv z roku 2013 vyplývá, že stav lesních habitatů je v méně příznivém až nepříznivém stavu.<sup>39</sup> Podrobnější statistiky pak přináší vědecké studie jako *Ohrožený hmyz nížinných lesů: ochrana a management*, která především upozorňuje na úbytek denních motýlů, kdy z celkem 161 druhů náležících k fauně ČR žije v nížinných lesích celkem 40, z toho jsou pak 4 vyhynulé a 5 na prahu vymření.<sup>40</sup> Studie *Ochrana saproxylického hmyzu a opatření na jeho podporu* upozorňuje na skutečnost, že přesné počty saproxylických druhů žijících v České republice nejsou známy, protože se dosavadním výzkumem nikdo podrobně nezabýval, je možné nicméně vycházet ze statistiky saproxylobiontu v severní Evropě,<sup>41</sup> kdy následně uvádí

<sup>36</sup> Les nízký je jednoetážový výmladkový les, mýcený ve velmi krátkém obmýtí a regenerující pařezyvými či kořenovými výmladky.

<sup>37</sup> KONVIČKA, M., ČÍŽEK, L., BENEŠ, J. *Ohrožený hmyz nížinných lesů: Ochrana a management*. Olomouc: Sagittaria, 2006. Str. 7–9.

<sup>38</sup> *Národní lesnický program pro období do roku 2013*. Praha: Ústav pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem, 2008. Str. 8.

<sup>39</sup> *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2016. Str. 63.

<sup>40</sup> KONVIČKA, M., ČÍŽEK, L., BENEŠ, J. *Ohrožený hmyz nížinných lesů: Ochrana a management*. Olomouc: Sagittaria, 2006. Str. 7.

<sup>41</sup> KRÁSA, A. *Ochrana saproxylického hmyzu a opatření na jeho podporu*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2015. Str. 9.

u vybraných druhů nálezy do roku 1949 až do současnosti. V rámci monitoringu je třeba pamatovat také na systematické mapování výskytu druhů, díky čemuž jsou u některých z nich objevovány nové lokality. Ochrana druhů se tak se vstupem ČR do EU relativně zlepšila, nikoli však adekvátně jejich reálné míře vzácnosti a ohrožení.

Ze strany národních strategických dokumentů v oblasti ochrany biodiverzity v lesnictví je předmětné problematice věnován různě významný prostor. Současně je však potřeba pamatovat na charakter těchto koncepcí, tedy že je třeba na ně pohlízet jako na nástroje nastolující obecný směr do budoucna. Některé z analyzovaných, například *Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy ČR do roku 2012*, tento problém nezakotvují vůbec, jiné, ku příkladu *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030* či *Zásady státní lesnické politiky*, o problému vysloveně pojednávají, nicméně spíše v obecné rovině v souvislosti s trvale udržitelným obhospodařováním lesů. Za vůbec nejkonkrétnější lze v tomto případě považovat *Koncepci státní lesnické politiky do roku 2035* a *Národní lesnický program pro období do roku 2013*. První zmíněný prosazuje, s ohledem na probíhající klimatickou změnu, zajištění vyrovnaného plnohodnotného plnění všech funkcí lesa pro budoucí generace a zvyšování biodiverzity a ekologické stability lesních ekosystémů při zachování produkční funkce s konkrétními opatřeními, druhý pak cílí na zachování a zlepšení biologické rozmanitosti v lesích a rozvíjení monitoringu lesů.<sup>42</sup>

## 2.2 Právní úprava příčiny úbytku hmyzu

Problematice ochrany lesa, a s ní také zkoumanému tématu, se na vnitrostátní úrovni nejvíce věnuje zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (dále možno jen „lesní zákon“), nicméně způsob hospodaření v lesích mohou přímo či nepřímo ovlivnit, a tedy přispět k alespoň částečnému navrácení výmladkového hospodaření do českých lesů, také konkrétní prováděcí vyhlášky tohoto zákona. Zde je třeba uvést zejména vyhlášku č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, vyhlášku č. 80/1996 Sb., o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů, a vyhlášku č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

Na rozdíl od předchozí příčiny, konkrétní ucelenou dílčí oblast, která by se zabývala ochranou hmyzu před nevhodným hospodařením v lesích, lesní zákon neobsahuje. Odpověď na otázku, zda zakotvuje dostatečná pravidla pro vytvoření vhodných stanovišť předmětných ohrožených druhů, je tak nutné hledat v rámci jednotlivých předpisů celého zákona, které je nutné navíc posuzovat v širších souvislostech.

<sup>42</sup> *Národní lesnický program pro období do roku 2013*. Praha: Ústav pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem, 2008. Str. 14.

Jak již bylo zmíněno v úvodu kapitoly, příznivým prostředím pro rozvoj dnes ohrožených hmyzích populací jsou nízké a střední lesy, ve kterých se hospodáří výmladkovým způsobem. Na tomto místě je vhodné zmínit, že až do novely lesního zákona č. 314/2019 Sb., která částečně nabyla účinnosti 29. 11. 2019, lesní zákon kategorii nízkých a středních lesů explicitně nezmiňoval (avšak ani nezakazoval). Novela jejich existenci zakotvila v § 33 lesního zákona, kde pro lesy nízké a střední, umožnila provádět těžbu mytní úmyslnou již po 20 letech. Vzhledem k faktu, že pro tento typ lesů je typická doba obmýtní mezi 4 a 50 lety, lze tuto změnu jistě považovat za přínosnou. Pro úplnost je třeba doplnit, že v případě lesů vysokých byla doba růstu stromů zachována na 80 let.

Stejná novela byla v rámci předmětné problematiky přínosná i z hlediska zachování vyššího objemu mrtvého dřeva v lese. Konkrétně do lesního zákona přidává nový odstavec v ustanovení § 33 odst. 3, které zní: „*Za účelem předcházení degradace lesní půdy a pro zachování mimoprodukčních funkcí lesa ponechává vlastník lesa v lese odpovídající množství těžebních zbytků a na dožití a k zetlení určených stromů či jejich částí. Ministerstvo stanoví právním předpisem podrobnosti o minimálním množství a způsobech ponechání těžebních zbytků a na dožití a k zetlení určených stromů či jejich částí.*“ Aby však byla k vydání prováděcího předpisu poskytnuta dostatečná časová dotace, byla účinnost tohoto ustanovení stanovena až na 29. 11. 2021.

Druhou stranu mince lze spatřovat ku příkladu v ustanovení § 31 odst. 4 lesního zákona, dle kterého „*je zakázáno snižovat úmyslnou těžbou zakmenění porostní skupiny pod sedm desetin plného zakmenění; to neplatí, jestliže se prosvětlení provádí ve prospěch následného porostu nebo za účelem zpevnění porostu.*“ Přestože je na základě výše zmíněné novely dovoleno dřeviny těžít v mladším porostním věku, chybějící bližší upřesnění termínu *následný porost* je pro případnou transformaci vysokého lesa na les střední a nízký problematické. Prakticky jediným výkladem, který může tento přerod umožnit, je uznání výmladkového dřeva za následný porost, jelikož v opačném případě není pravděpodobná dostatečná světlost lesa právě pro vývoj spodní výmladné etáže a s ní i dostatečně slunných stanovišť pro hmyz.<sup>43</sup> Je ovšem třeba doplnit, že zákonodárce si je této problematiky do jisté míry vědom, jelikož jedním z pozměňovacích návrhů výše zmíněné novely lesního zákona bylo snížení hranice minimálního zakmenění v lesích ochranných a lesích zvláštního určení na pět desetin plného zakmenění.<sup>44</sup> Tento návrh však nebyl přijat.

<sup>43</sup> ČÍŽEK, L., ŠEBEK, P., HAUCK, D., FOLTAN, P., OKROUHLÍK, J. *Management populací evropsky významných druhů hmyzu v České republice: Páchník hnědý (Osmoderma barnabita)*. České Budějovice: Entomologický ústav, Biologické centrum AV ČR, v.v.i., 2015. Str. 36.

<sup>44</sup> Pozměňovací návrh č. 00159337 Radka Holomčíka k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408)

Vytváření a obnově vhodných stanovišť hmyzu nepřispívá ani zákaz pastvy dobytka v lesích dle § 20 odst. 1 písm. n) lesního zákona. Tento zákaz je opět spjat s rozšířením vysokých lesů, ve kterých je pastva považována za nežádoucí. V případech nízkých a středních lesů minulosti však byla lesní pastva činností prospěšnou, což lze doložit také jejím postupným obnovováním například v sousedním Německu.<sup>45</sup> Stejně jako v předcházejícím případě i zde došlo v rámci přípravy novely č. 314/2019 k pokusu o změnu, a to zrušením předmětného ustanovení.<sup>46</sup> Ani tento pozměňovací návrh se však do konečné podoby zákona nepodařilo prosadit.

Poslední problematické ustanovení je možno spatřovat v § 31 odst. 2: „*Při mýtní těžbě úmyslně nesmí velikost holé seče překročit 1 ha a její šíře na exponovaných hospodářských souborech jednonásobek a na ostatních stanovištích dvojnásobek průměrné výšky těžného porostu. Šířka holé seče není omezena při domýcení porostních zbytků a porostů o výměře menší než 1 ha. [...]*“ Stejně jako v případě nadměrného zakmenění i nedostatečná šíře holé seče může být problémem při pokusech o přeměnu vysokého lesa na les nízký či střední z důvodu nevhodných podmínek pro vývoj světlomilných rostlin.<sup>47</sup> Snaha zákonodárce zde však jde spíše směrem opačným, tedy dále omezit šíři holé seče s cílem zabránění erozi a degradaci půdy.<sup>48</sup> Zcela protichůdným problémem je pak vytváření holosečných holin za současného transportu prakticky veškeré dřevní hmoty, a tedy likvidace případných existujících i budoucích hmyzích stanovišť. O to význačnější může tato situace být za předpokladu, že přestože je šíře jednotlivé seče limitována, na základě přiřazování sečí může celková plocha holiny během krátké doby výrazně růst.<sup>49</sup> Zmíněný problém by však mohl být řešen zmíněným novým ustanovením § 33 odst. 3 lesního zákona, které vlastníkovi povinnost zanechání těžebních zbytků ukládá.

Nebylo-li řečeno jinak, pravidla uvedená výše jsou pravidly obecnými stanovenými zejména pro lesy hospodářské, tedy pro lesy, kde jsou produkční funkce nadřazeny funkcím mimoprodukčním. Vhodným institutem pro ochranu stanovišť ohrožených hmyzích jedinců tak představují lesy zvláštního určení, jež dle statistik tvoří na celkové rozloze lesů okolo 23 %. Dle § 8 lesního zákona jsou takovými obecně lesy, které se nacházejí v pásmech hygienické ochrany vodních

<sup>45</sup> KONVIČKA, M., ČÍZEK, L., BENEŠ, J. *Ohrožený hmyz nížinných lesů: Ochrana a management*. Olomouc: Sagittaria, 2006. Str. 32.

<sup>46</sup> Pozměňovací návrh č. 00159329 Radka Holomčička k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408)

<sup>47</sup> ČÍZEK, L., ŠEBEK, P., HAUCK, D., FOLTAN, P., OKROUHLÍK, J. *Management populací evropsky významných druhů hmyzu v České republice: Páchník hnědý (Osmoderma barnabita)*. České Budějovice: Entomologický ústav, Biologické centrum AV ČR, v.v.i., 2015. Str. 37.

<sup>48</sup> Pozměňovací návrh č. 00159309 Radka Holomčička, Markéty Pekarové Adamové, Dany Balcarové a Vlastimila Války k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408).

<sup>49</sup> KRÁSA, A. *Ochrana saproxylického hmyzu a opatření na jeho podporu*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2015. Str. 23.

zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod, případně na území národních parků a národních přírodních rezervací a které současně nejsou lesy ochrannými. Zákon však připouští (na základě rozhodnutí příslušného orgánu státní správy lesů z vlastního podnětu či na návrh vlastníka) zařazení dalších lesů mezi lesy zvláštního určení v případě, že u nich existuje veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí, případně je-li v jejich případě zájem na plnění mimoprodukčních funkcí nadřazen funkcím produkčním. Mezi takové mimo jiné spadají lesy dle § 8 odst. 2 písm. f), tj. lesy „*potřebné pro zachování biologické různorodosti*.“ Výhodou podřazení lesa pod tento režim spočívá v možnosti odchýlit se na základě § 36 od určitých ustanovení lesního zákona, odchýlení však musí být vždy provedeno „*ve prospěch účelového hospodaření [...] v lesích zvláštního určení*“. Tyto odchylky mohou být předem plánovány a zaneseny do lesního plánu či lesní hospodářské osnovy, alternativně mohou být určeny orgánem státní správy lesů, a to opět na základě návrhu vlastníka, nebo ze své vlastní iniciativy. Pro úplnost je třeba doplnit, že vedle kategorie lesů zvláštního určení představuje zvláštní ochranný režim také situace, kdy je pozemek určený k plnění funkcí lesa zařazen mezi zvláště chráněná území, případně na seznam soustavy NATURA 2000.

Specifickou právní úpravu na ochranu konkrétní skupiny hmyzu v lesním zákoně, na rozdíl od analyzované první příčiny nenalezneme.<sup>50</sup> Lesní zákon pamtuje na hmyz především jako na škodlivé organismy, tedy jako na živočišné škůdce lesních porostů. Ochrana vybraných druhů hmyzu však může být i na pozemku určených k plnění funkcí lesa chráněna prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále možno jen „ZOPK“), a to nejenom prostřednictvím obecné ochrany živočichů dle § 5 či ochrany zvláštní dle § 48 ve spojení s § 50, ale patří mezi ně i záchranné programy zvláště chráněných druhů. „*Cesty k dosažení cíle mohou být různé, od pasivní (legislativní) ochrany, přes vymezování chráněných území až po zabezpečování potřebného managementu prostřednictvím dotačních titulů. Pro některé druhy však tyto nástroje samy o sobě nestačí a je nutné jejich pečlivé sladění a doplnění dalšími typy opatření*.“<sup>51</sup> Záchranné programy spočívají v návrhu a uskutečňování zvláštních režimů řízeného vývoje (§ 52 odst. 1 ZOPK), jsou „*dočasnými projekty, jejich smyslem je kombinací různých typů opatření dosáhnout zvýšení populace dotčeného druhu nad úroveň ohrožení vyhynutím*.“<sup>52</sup> Základem ochrany je ochrana biotopů dotčeného druhu, obnova

<sup>50</sup> Výjimku představuje ustanovení § 19 odst. 3 lesního zákona týkající se umístění včelstev na lesní pozemky se souhlasem vlastníka lesa.

<sup>51</sup> Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. O záchranných programech [online]. *zachranneprogramy.cz*. [cit. 5. 7. 2021].

<sup>52</sup> Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. O záchranných programech [online]. *zachranneprogramy.cz*. [cit. 5. 7. 2021].

vhodného prostředí a odstraňování rizikových faktorů, které v oblasti současného nebo potenciálního výskytu druhu působí. V případě hmyzích jedinců se jedná o hnědáka osikového, pro něž je vytvořen právě záchranný program a mezi připravované záchranné programy spadá krasec dubový.

### 2.3 Zhodnocení současné právní úpravy a návrhy *de lege ferenda*

Z provedené analýzy právní úpravy hospodaření v lesích lze vyvodit, že současná úprava se ubírá směrem podporující výmladkové hospodaření v lesích, které vytváří vhodné životní podmínky pro zástupce hmyzí říše. V tomto směru byla zásadní novela č. 314/2019 Sb., která nejenže zakotvila existenci nízkých a středních lesů do lesního zákona, ale rovněž v nich umožnila hospodařit na základě odlišných pravidel. Novelou bude také dosaženo zvětšení objemu mrtvého dřeva v lesích, které je nezbytné pro existenci saproxylického hmyzu. Předtím bylo možné takto v lesích hospodařit pouze v lesích zvláštního určení, pokud to bylo odůvodněno zachováním biologické rozmanitosti. Současně je ale třeba upozornit i na ty pasáže lesního zákona, které výmladkové hospodaření v lesích naopak brzdí, jedná se o ustanovení zákazu pastvy dobytka v lesích, míru zakmenění v lese a velikost holé seče po provedené těžbě.

Jedinou záchranou hmyzích jedinců v lesích je alespoň částečný návrh k hospodaření v lesích nízkých a středních, především v těch oblastech, kde je hmyz ohrožen nejvíce. Celkový přerod lesního hospodaření by nebyl možný, ale ani účelný. Na jedné straně je tak současná právní úprava odborníky hodnocena jako zcela nedostatečná, neboť má pouze zakazující a omezující charakter bez aktivní dlouhodobé ochrany cílící na vybrané jedince hmyzí říše, na straně druhé lze spatřovat v nedávné době pokus o změnu právní úpravy, která by měla přinést lepší životní podmínky pro hmyz. Rovněž lze pozitivně hodnotit funkčnost a vzájemné doplňování právních nástrojů ze složkových právních předpisů, jako jsou právě záchranné programy.

### 3. Nedostatečná ochrana stanovišť ve volné krajině

Vedle lesních porostů je úbytek hmyzu (a biodiverzity obecně) patrný také ve volné krajině, a to zejména na základě skutečnosti, že intenzifikace zemědělství a lesnictví v posledních 150 až 200 letech zapříčinila zánik přirozené mozaiky různých biotopů.<sup>53</sup> Konvička a kol. k tomuto dodávají, že ústup od tradičního hospodaření „v posledních dvou staletích je pro biologickou rozmanitost našich krajů pravděpodobně významnější než samotný příchod člověka. Definitivně totiž zanikají

<sup>53</sup> KONVIČKA, M., BENEŠ, J., ČÍŽEK, L. *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management*. Sagittaria, Olomouc, 2005. Str. 11.

stanoviště, na nichž evropská flóra a fauna závisela po tisíciletí.<sup>54</sup> Změna nejvíce zasáhla tvory bezlesí, kteří využívali právě jemnozrnnou mozaiku stanovišť k migraci po krajině. Vzhledem k současnému způsobu hospodaření jsou však izolováni na oddělených ostrovech v nepřekonatelném moři polí a lesů. Právě ochrana stanovišť je však pro ochranu hmyzu zásadní, nelze se proto omezovat jen na ochranu stanovišť ve zvláště chráněných územích, ale je třeba najít takovou rovnovážnou polohu, ve které by byla posílena ochrana hmyzích stanovišť v krajině obecně, nechráněné, avšak za současné snahy omezit lidské aktivity co nejméně.<sup>55</sup>

### 3.1 Analýza dosavadního stavu

S ohledem na složitost prováděného monitoringu nelze mapování celkového stavu biologické rozmanitosti České republiky považovat za dostatečné.<sup>56</sup> O poznání lepší je však situace v případě jednotlivých živočišných druhů, kde se vychází především ze sledování stavu druhů v souladu se směrnicí o stanovištích, projektů občanské vědy a dat z fytoocenologických snímků.<sup>57</sup> Jak však bylo naznačeno výše, aby bylo možné kvalitně chránit biologickou rozmanitost, je nutné chránit také kvalitu stanovišť, které poskytují živočichům základní podmínky pro přežití. Zde lze na jednu stranu pozitivně kvitovat pravidelný a rozsáhlý monitoring přírodních a přírodě blízkých biotopů, který zahrnuje rovněž sledování biotopů v souladu se směrnicí o stanovištích a data z fytoocenologických snímků, na stranu druhou však stanoviště nejsou hodnocena ve vazbě na potřeby konkrétních druhů.<sup>58</sup> Česká republika je tak v paradoxní situaci, kdy je sice řazena mezi státy Evropské unie, které jsou ve sběru dat o životním prostředí nejúspěšnější, tato data však již nedokáže v praxi využít, a to ani při dlouhodobém plánování a rozhodování v oblasti ochrany přírody a krajiny.<sup>59</sup> Stejný závěr lze aplikovat i konkrétně na hmyzí populace. Dle vědecké studie *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management* je monitoring většinou zaměřen na jeho vybrané zástupce, nikoli na celkovou populaci: „Jestliže se pokusíme o jakýsi vážený průměr z těchto čísel, pak v ČR (a srovnatelných zemích okolo)

<sup>54</sup> KONVIČKA, M., BENEŠ, J., ČÍŽEK, L. *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management*. Sagittaria, Olomouc, 2005. Str. 11.

<sup>55</sup> KONVIČKA, M., BENEŠ, J., ČÍŽEK, L. *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management*. Sagittaria, Olomouc, 2005. Str. 11.

<sup>56</sup> *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. Str. 9.

<sup>57</sup> *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. Str. 41.

<sup>58</sup> *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. Str. 48–50.

<sup>59</sup> *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí. Str. 14.

za poslední století vyhynulo 7–15 % druhového bohatství hmyzu – což je v absolutních číslech minimálně 2 000, možná přes 3 000 druhů.<sup>60</sup>

Za pozitivní lze brát skutečnost, že existující koncepční nástroje Ministerstva životního prostředí problematiku uspořádání krajiny, respektive homogenizaci a unifikaci krajiny, neopomíjejí. Již zastřešující *Strategický rámec České republiky 2030* upozorňuje na nedostatečnou odolnost ekosystémů v důsledku celkové uniformity krajiny.<sup>61</sup> Další koncepční nástroje se zaměřením na ochranu biologické rozmanitosti jako *Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020*, společně se *Strategií ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* a *Státním programem ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* již navrhuji konkrétní opatření na podporu zlepšení současného nepříznivého stavu, kdy se jednoznačně shodují na následujících opatřeních – zajistit legislativní a metodickou podporu výkonu státní správy v ochraně krajiny a ekosystémů zaměřenou na ochranu a vytváření územních systémů ekologické stability, ochranu významných krajinných prvků, a to zejména ve vztahu k územnímu plánování a k pozemkovým úpravám, optimalizace legislativních nástrojů ochrany přírody a krajiny upravením konceptu zvláštní druhové ochrany s důrazem na ochranu biotopů a zavedením ochrany přírodních stanovišť a dále podpora a tvorba rozptýlené zeleně.

### 3.2 Právní úprava příčiny úbytku hmyzu

Právní úpravu krajiny, jakožto *části zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky*,<sup>62</sup> nalezneme v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Přestože tento předpis nabyl účinnosti již v roce 1992, dodnes jej lze považovat za adekvátní a vyhovující mezinárodním požadavkům na ochranu přírody. Předcházející tvrzení lze podpořit i skutečností, že přestože byl ZOPK v minulosti novelizován, zcela novým předpisem nahrazen nebyl.<sup>63</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny však není možné vnímat izolovaně, ale pouze společně s další právní úpravou týkající se územního režimu, specifických právních režimů živočichů a rostlin, případně specifické náhrady škody. V souvislosti s ochranou stanovišť pro hmyzí populace je proto třeba alespoň zmínit vyhlášku č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, a předpisy týkající se zemědělské půdy jako zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, a nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence

<sup>60</sup> KONVIČKA, M., BENEŠ, J., ČÍŽEK, L. *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management*. Sagittaria, Olomouc, 2005. Str. 60.

<sup>61</sup> *Strategický rámec Česká republika 2030*. Praha: Úřad vlády České republiky. Str. 18.

<sup>62</sup> § 3 odst. 1 písm. m) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>63</sup> HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. *Ochrana přírody a krajiny*. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Str. 223.

využití půdy podle uživatelských vztahů. Bohužel vzájemné vazby těchto (a případně dalších) předpisů jsou nejasné. Hanák a Průchová upozorňují, že „zákon již vysloveně neobsahuje výslovné ustanovení, které by řešilo jejich vzájemný vztah. Je proto třeba vždy s ohledem na konkrétní situaci vyložit, ustanovení kterého právního předpisu má přednost.“<sup>64</sup>

Úbytek hmyzí populace je příkládán nedostatku vhodných stanovišť v České republice. Je proto nutné, aby existovaly adekvátní právní nástroje, prostřednictvím kterých lze stanoviště hmyzí populace ochránit, a to ať už v podobě ochrany ekosystému jako celku, krajinných prvků, nebo dřevin ve volné krajině.

#### *Územní systém ekologické stability*<sup>65</sup>

Územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“) je dle § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK „vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu.“ Jedná se o síť biokoridorů, bio-center a interakčních prvků, které mají (zejména v intenzivně obhospodařované monokulturní krajině) sloužit jako mosty právě mezi izolovanými ostrovy biodiverzity.

Stanovení ÚSES podléhá příslušnému orgánu ochrany přírody. § 4 odst. 1 ZOPK dále stanovuje, že jelikož je tento systém považován za veřejný zájem, podílí se na jeho tvorbě a ochraně stát, obec i vlastník pozemku. V případě posledního zmíněného může být z výše uvedeného důvodu pro účely tvorby ÚSES omezeno jeho vlastnické právo.<sup>66</sup> Nastane-li však nutnost změny v užívání pozemku a nepodaří se s vlastníkem uskutečnit dohodu, pozemkový úřad dle § 59 nabídne vlastníkovu pozemek státní. Takový pozemek by měl původnímu pozemku přiměřeným způsobem odpovídat z pohledu výměry i kvality, pokud je to možné, měl by se navíc nacházet ve stejné obci, jako pozemek původní.<sup>67</sup>

Faktickou degradaci jinak relativně dobře koncipovaného nástroje lze však spatřovat v absenci ochrany ploch, na kterých se ÚSES nachází. Právní norma, která by zakazovala rušení (nebo dokonce ničení) ekosystému stabilizujícího okolní krajinu, neexistuje, a v důsledku tedy ani přestupek, který by jednání v rozporu s ÚSES sankcionoval. Jinak kvalitně navržený nástroj tak v praxi smysl téměř postrádá.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. Ochrana přírody a krajiny. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Str. 225.

<sup>65</sup> MRKÝVKOVÁ, N., KOMÁROVÁ, K. *Právní nástroje ochrany biodiverzity v zemědělsky obhospodařované krajině – 2. část* [online]. *pravni prostor.cz*. 22. 1. 2021 [5. 7. 2021].

<sup>66</sup> VOMÁČKA V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. S. 676.

<sup>67</sup> § 59 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

<sup>68</sup> KEROUŠ, Karel. *Právní úprava ÚSES v praxi*. In: ÚSES - zelená páteř krajiny [online]. 2005. [cit. 5. 7. 2021].

*Významné krajinné prvky*<sup>69</sup>

ZOPK definuje významný krajinný prvek jako *ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability*.<sup>70</sup> Ačkoli v případě prvků ve volné krajině není obvykle ochrana přiznávána ex lege (v kontrastu například k lesům), může jim být přiznána na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody.<sup>71</sup> V případě ochrany hmyzu budou v této kategorii význačnými zejm. mokřady, stepní trávníky, remízy, meze a trvalé travní plochy. V okamžiku, kdy je část krajiny považována za významný krajinný prvek, přísluší jí dle § 4 odst. 2 specifický způsob ochrany. Ten spočívá zejména ve skutečnosti, že případný zásah, který by mohl prvek potenciálně ohrozit, či oslabit jeho ekologicko-stabilizační funkce, je podmiňován opatřením závazného stanoviska ochrany přírody.

Významné krajinné prvky tak vytvářejí kompromis mezi zachováním aktuálního stavu biotopů a efektivním hospodařením na daném pozemku tak, aby byla ekonomická újma pro vlastníky (případně další osoby) co možná nejnížší. Účinnost tohoto nástroje je však omezena absencí prováděcího předpisu, kterým má ministerstvo životního prostředí stanovit podrobnosti ochrany těchto prvků.<sup>72</sup> Legislativní odbor ministerstva sice vydal několik výkladů a existují také odborné příspěvky zabývající se předmětnou problematikou, není však možné, aby tyto dokumenty prováděcí předpis suplovaly. Druhým problémem je pak chybějící legislativní a metodická podpora výkonu státní správy vytvářející výrazné obtíže v praxi.<sup>73</sup>

*Ochrana dřevin rostoucích mimo les*

Rovněž dřeviny rostoucí mimo les mohou tvořit vhodné přírodní podmínky pro život specifických hmyzích populací. Odlišné druhy hmyzu však budou různým způsobem prospívat v závislosti na stavu konkrétní dřeviny, tedy zda se bude jednat o dřevinu zdravou, nemocnou, či nacházející se v určitém stavu rozpadu. Právní úprava, uvedená v ZOPK, je však postavena na principu prevence. Konkrétně jsou na základě § 7 všechny dřeviny chráněny před poškozováním a ničením, za současné povinnosti vlastníků o ně pečovat. Nejvíce se pak zákonodárce zaměřuje na podmínky kácení dřevin. Zde je uplatněn princip povolenací, tedy pokud zákon nestanoví jinak, je nezbytné mít dle § 8 odst. 1 ZOPK ke kácení

<sup>69</sup> MRKÝVKOVÁ, N., KOMÁROVÁ, K. *Právní nástroje ochrany biodiverzity v zemědělsky obhospodávané krajině – 2. část* [online]. *pravni prostor.cz*. 22. 1. 2021 [5. 7. 2021].

<sup>70</sup> § 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

<sup>71</sup> § 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

<sup>72</sup> *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2020. Str. 20.

<sup>73</sup> PETŘÍČEK, V. *Významné krajinné prvky včera, dnes a zítra*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny, 2007. Str. 8.

povolení orgánu ochrany přírody. Navazující ustanovení pak ve specifických případech umožňují odlišné režimy kácení dřevin, a to na základě oznámení (dle § 8 odst. 2 a 4), případně zcela bez povolení či oznámení (na základě § 8 odst. 3 ve spojení s vyhláškou č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení).

Jak již bylo naznačeno, ne každý zástupce hmyzí říše však výše zmíněnou právní ochranu dřevin docení. Například zástupci saproxylického hmyzu patří mezi organismy, které jsou v části svého vývoje závislé na mrtvém a tlejícím dřevě v různém stupni rozkladu (případně na jiných saproxylických organismech),<sup>74</sup> avšak ořez stromů či vytváření dutin ve zdravých stromech za účelem vytvoření lepších podmínek pro tyto zástupce, jsou dle § 7 ZOPK postupy vyloučené, přestože jsou mnohými odborníky doporučovány (Čížek a kolektiv, Krása). Vyhláška o ochraně dřevin a povolování jejich kácení v § 2 odst. 2 jinak nedovolený zásah do dřeviny umožňuje, avšak pouze za podmínky, že je tak provedeno v rámci péče o zvláště chráněného živočicha, v rámci péče o zvláště chráněná území prováděná v souladu s plánem péče či v rámci péče o evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast. Ačkoli tímto způsobem zákonodárce umožnil zasahovat do stromů v případě, že je osídlen vybraným chráněným živočichem, problematická situace zůstává v případě, že strom doposud není cílovým organismem osídlen, ale je snaha ze strany vlastníka strom upravit tak, aby zde pro cílový organismus příhodné prostředí vzniklo. Systémový prostředek v tomto případě neexistuje, jedinou možností, jak předejít případným postihům, tak zůstává žádost o stanovisko např. Agentury ochrany přírody a krajiny ČR.<sup>75</sup>

### *Ekologicky významné prvky*

Ekologicky významné prvky dle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je nutné odlišovat od významných krajinných prvků dle ZOPK, jelikož jsou výlučně vázány na zemědělskou půdu. Smyslem existence těchto prvků je naplňovat mimoprodukční funkci krajiny, konkrétně zachování biodiverzity prostřednictvím členění jejího rázu. Ekologicky významnými prvky jsou mimo jiné krajinné prvky, mezi něž jsou dle § 5 nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů, řazeny meze, terasy, travnaté údolnice, skupiny dřevin, stromořadí, solitérní dřeviny, příkopy a mokřady. Bez ohledu na to, zda jsou tyto prvky vytvořeny přírodními procesy či uměle, jsou vedle klíčové role pro zachování hmyzí populace, zajímavé také pro zemědělce, a to ze stránky ekonomické.

<sup>74</sup> KRÁSA, A. *Ochrana saproxylického hmyzu a opatření na jeho podporu*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2015. S. 8.

<sup>75</sup> ČÍŽEK, L., ŠEBEK, P., HAUCK, D., FOLTAN, P., OKROUHLÍK, J. *Management populací evropsky významných druhů hmyzu v České republice: Páchník hnědý (Osmoderma barnabita)*. České Budějovice, 2015. Str. 38.

Aby se prvek v krajině stal ekologicky významným prvkem v právním slova smyslu, musí se jednat o samostatný prvek, který je svým charakterem, porostem nebo tvarem viditelně odlišný od okolního prostředí. Pouze v takovém případě je možné, aby jej Státní zemědělský intervenční fond zaevidoval podle § 3p zákona o zemědělství. Podnět k evidenci může dát vlastník, uživatel, orgán státní správy či obec, je však třeba mít na paměti, že může být zaevidována pouze plocha, která je součástí evidovaných zemědělsky užívaných pozemků, případně k těmto evidovaným pozemkům přiléhá.<sup>76</sup> Po zaevidování ekologicky významného prvku má zemědělec nárok na osvobození od daně z pozemků v rozsahu, v jakém se na nich ekologicky významný prvek nachází, a to podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 2 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, dokonce mu může být za určitých podmínek dle § 3aa zákona o zemědělství v návaznosti na plochu, případně výměru, ekologického prvku poskytována dodatečná podpora.<sup>77</sup> Vedle právě zmíněného lze úpravu hodnotit kladně právě i z hlediska podpory hmyzích populací, protože zásadním způsobem pomáhá ustavit „relevantní podíl krajinných prvků na celkové rozloze ploch vyčleněných v ekologickém zájmu.“<sup>78</sup>

### 3.3 Zhodnocení současné právní úpravy a návrhy *de lege ferenda*

Přestože se často hovoří o ochraně hmyzu ve zvláště chráněných územích, málokdy je zmiňována jeho ochrana v běžné volné krajině, ačkoli i v těchto místech není potřeba ochrany hmyzí populace o nic nižší. Zákon na ochranu přírody a krajiny sice nabízí nemalé množství nástrojů, kterými by bylo možné biodiverzitu, respektive hmyz, chránit, ve většině případů však jejich plnohodnotnému užití v praxi brání dílčí nedostatky: V případě územního systému ekologické stability neexistuje právní norma, která by zakazovala rušení stabilizačního ekosystému, není proto možné dané jednání považovat za sankcionalizovatelné. V úpravě významných krajinných prvků zase téměř 30 let absentuje prováděcí předpis, kterým má ministerstvo životního prostředí stanovit podrobnosti jejich ochrany, a chybí také právní a metodická podpora pro kvalitní fungování orgánů státní správy v této problematice. Nakonec současná právní úprava údržby stromů rostoucích mimo les téměř znemožňuje cílené vytváření některých hmyzích stanovišť. Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě těchto nástrojů k jejich plnohodnotnému užívání chybí jen drobný krok zákonodárce, který je však po léta opomíjen. Pozitivně lze však kvitovat úpravu ekologicky významných krajinných prvků, kde zákonodárce zvolil pozitivně ekonomický přístup k motivaci zemědělce vytvářet zmíněné prvky na svém území.

<sup>76</sup> Informace pro vlastníky k evidování ekologicky významného prvků (dále také „EVP“). Praha: Státní zemědělský intervenční fond, 2020. S. 1.

<sup>77</sup> Informace pro vlastníky a uživatele půdy [online]. *eagri.cz*. 17. 6. 2015. [5. 7. 2021].

<sup>78</sup> Strategický rámec Česká republika 2030. Praha: Úřad vlády České republiky. Str. 67.

## Závěr

Článek analyzoval tři stěžejní příčiny úbytku hmyzu, konkrétně nesprávnou aplikaci přípravků na ochranu rostlin, nevhodné hospodaření v lesích a nedostatečnou ochranu stanovišť ve volné krajině. Jak výrazně se dané příčiny na úbytku hmyzu podílí však není možné na základě aktuálně dostupných dat posoudit, jelikož monitoring hmyzích zástupců v návaznosti právě na konkrétní příčiny jejich úbytku nelze považovat za uspokojivý. To lze přisuzovat zejména skutečnosti, že diskuse o úbytku hmyzu je relativně nedávná, zároveň je však nutné uznat, že předmětný sběr dat je s ohledem na celkový objem a různorodost hmyzu činností nesmírně náročnou. Za výjimku lze v této oblasti považovat statistiku počtu případů hromadných úhynů včel a počtu případů s prokázanou přítomností pesticidů ve vzorcích včel i porostu v letech 2014–2018.

Ze strategického hlediska lze pozitivně kvitovat, že současné koncepční nástroje na předmětné problémy upozorňují a ve většině případů se snaží více (například v případě volné krajiny) či méně (v případě lesů) uvést konkrétní opatření. Ačkoli tyto nástroje obecně závazné nejsou, jsou závazné pro příslušné státní orgány, nelze tak jejich roli považovat pouze za symbolickou.

Při pohledu na ochranu hmyzu prismatem současné právní úpravy si v prvé řadě nelze nevděkovat její rozříštění, což je však bohužel pro právo životního prostředí typické. Výjimku zde tvoří relativně ucelená úprava nesprávné aplikace přípravků na ochranu rostlin, která vysloveně cílí na bezobratlé živočichy, konkrétně včely. Úprava zbylých dvou příčin na hmyz konkrétně necílí. V případě nedostatečné ochrany stanovišť ve volné přírodě je úprava zaměřena na ochranu biodiverzity obecně, úprava poslední příčiny se pak zaměřuje pouze na způsob lesního hospodaření, nikoli na konkrétní ochranu hmyzích populací. Z hlediska konkrétních skupin hmyzu je obecně nejvíce pamatováno na včely jakožto na hospodářská zvířata přinášející společnosti užitek. Na ostatní hmyzí jedince je pak úprava cílena v případě, je-li zjištěna potřeba zajistit jim zvýšenou ochranu.

Přestože existují studie, které na úbytek hmyzu upozorňují dlouhodobě, je třeba uznat, že do obecného povědomí se tento problém dostal teprve nedávno. To je patrné i na současném vývoji legislativy. Zatímco v případě nevhodného hospodaření v lesích je zřejmý razantní posun, úprava ochrany stanovišť ve volné přírodě zatím zůstává zcela beze změny. Je proto nutné apelovat na zákonodárce, aby se dalšímu úbytku hmyzu co možná nejdříve zabránilo, dřív, než bude úbytek zcela nevratný.

## LITERATURA

Koncepce výzkumu a vývoje Ministerstva životního prostředí na léta 2016 až 2025. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. S. 94.

Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2020. S. 79.

Koncepce výzkumu, vývoje a inovací Ministerstva zemědělství na léta 2016–2022. 2., uprav. vydání. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2017. S. 56.

HALLMANN C.A. etc. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas [online]. *PLOS ONE*. 18. 10. 2017. [cit. 15. 1. 2021].

HEJDA, R. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. ÚSES a biodiverzita – spása či prokletí? [online]. [cit. 15.1.2021].

ČÍŽEK, L. BENEŠ, J., KONVIČKA, M. Úbytek hmyzu. Špatné zdokumentovaná katastrofa? *Živa*. 2019, č. 5, s. 247–250.

YOSHIMURA, M. Effects of forest disturbances on aquatic insect assemblages [online]. *Entomological Science*. 2012, roč. 15, č. 2, s. 145–154.

BASSET, Y., LAMARRE, G.P.A. Toward a world that values insects [online]. *Science*. 2019, roč. 364, č. 6447, s. 1230–1231.

Deutsches Zentrum für Luft-und Raumfahrt. DLR studies interactions between flying insects and wind farms [online]. 26. 3. 2019. cit. [15. 1. 2021].

POVOLNÝ, D. Vliv umělého světla na hmyz [online]. *Veronica*. 2010, č. 2, s. 5. [cit. 15. 1. 2021].

LEWIS, S.M. etc. A Global Perspective on Firefly Extinction Threats [online]. *BioScience*. 2020, roč. 70, č. 2, s. 157–167. [cit. 15. 1. 2021].

SÁNCHEZ-BAYO, F., WYCKHUYS, K.A.G. Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers [online]. *Biological Conservation*. 2019, č. 232, s. 8–27. [cit. 15. 1. 2021].

BRADFORD, C., GARCIA, A. Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food [online]. *PNAS*. 2018, r. 115, č. 44.

Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice pro 2018–2022. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018. S. 52.

Zpráva o činnosti v oblasti ochrany zdraví zvířat v roce 2018. Praha: Státní veterinární správa. 2018. S. 103.

Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2020. S. 65.

*Koncepce záchranných programů a programů péče zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin v České republice.* Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2014. S. 151.

PROKOP, M. *Přípravky na ochranu rostlin* [online]. Agromanual, 2018. [cit. 17. 1. 2021].

HALEŠOVÁ, T., KOTYZOVÁ, M. Výskyt pesticidních látek ve vybraných lokalitách CHKO Moravský kras s dopadem na skapové vody. *Ochrana přírody*. 2018, 1, str. 23–27.

*Výklad údajů na etiketách přípravků na ochranu rostlin s ohledem na rizika pro složky životního prostředí a necílové organismy.* Brno: Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský. 2014. S. 9.

*Správné a bezpečné používání přípravků na ochranu rostlin.* Praha: Ministerstvo zemědělství, 2015. S. 95. ISBN 978-80-7434-265-3.

KONVIČKA, M., ČÍŽEK, L., BENEŠ, J. *Ohrožený hmyz nížinných lesů: Ochrana a management.* Olomouc: Sagittaria, 2006. S. 85. ISBN 80-239-8801-8.

*Národní lesnický program pro období do roku 2013.* Praha: Ústav pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem, 2008. S. 20. ISBN 978-80-7084-738-1.

*Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030.* Praha: Ministerstvo zemědělství, 2016. S. 136.

KRÁSA, A. *Ochrana saproxylického hmyzu a opatření na jeho podporu.* Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2015. S. 77. ISBN 978-80-88076-15-5.

ČÍŽEK, L., ŠEBEK, P., HAUCK, D., FOLTAN, P., OKROUHLÍK, J. *Management populací evropsky významných druhů hmyzu v České republice: Páchník hnědý (Osmoderma barnabita).* České Budějovice: Entomologický ústav, Biologické centrum AV ČR, v.v.i., 2015. S. 52.

Pozměňovací návrh č. 00159337 Radka Holomčíka k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408)

Pozměňovací návrh č. 00159329 Radka Holomčíka k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408)

Pozměňovací návrh č. 00159309 Radka Holomčíka, Markéty Pekarové Adamové, Dany Balcarové a Vlastimila Válka k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích (sněmovní tisk č. 408)

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. O záchranných programech [online]. *zachranneprogramy.cz*. [cit. 5. 7. 2021].

KONVIČKA, M., BENEŠ, J., ČÍŽEK, L. *Ohrožený hmyz nelesních stanovišť: ochrana a management.* Olomouc: Sagittaria, 2005. S. 136. ISBN 80-239-6590-5.

*Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016-2025.* Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016. S. 136. ISBN 978-80-7212-609-5.

*Strategický rámec Česká republika 2030.* Praha: Úřad vlády České republiky. S. 115.

JANČÁŘOVÁ, I. a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 621 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 527. ISBN 978-80-210-8041-6.

*Informace pro vlastníky k evidování ekologicky významného prvků (dále také „EVP“).* Praha: Státní zemědělský intervenční fond, 2020. S. 4.

PETŘÍČEK, V. *Významné krajinné prvky včera, dnes a zítra.* Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny, 2007. S. 9.

VOMÁČKA V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny.* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. S. 676.

KEROUŠ, Karel. *Právní úprava ÚSES v praxi.* In: ÚSES – zelená páteř krajiny [online]. 2005.

MRKÝVKOVÁ, N., KOMÁROVÁ, K. Právní nástroje ochrany biodiverzity v zemědělsky obhospodařované krajině – 2. část [online]. *pravni prostor.cz*. 22. 1. 2021.

Informace pro vlastníky a uživatele půdy [online]. *eagri.cz*. 17. 6. 2015.

**Klíčová slova:** ochrana hmyzu, úbytek biodiverzity, ochrana přírody

**O autorce:**

**Mgr. Nikola Mrkývková** je doktorandkou na katedře správního práva a práva životního prostředí, Právnická fakulta Masarykovy Univerzity.

## LEGAL ASPECTS OF THE MAIN CAUSES OF INSECT DECLINE

### Summary

Nowadays we are witnessing a significant loss of biodiversity in our landscape. Species that were quite common, ubiquitous and, until recently, received little scientific attention have become endangered. The most threatened species today are those that have been adapted to less intensive agriculture in the past, those that live in aquatic environments and those that are tied to natural forests with dead wood, forest grazing or coppicing. An example is the class of insects (insecta) of the phylum Arthropoda. The article focuses on individual hypotheses concerning the issue of insect decline, i.e. whether insects are sufficiently protected against the effects of intensive agriculture (Act No. 326/2004 Coll., on plant health care), inappropriate forest management consisting in the predominance of spruce monocultures (Act No. 289/1995 Coll., on forests) and at the same time the loss of suitable habitats such as meadows and copses or the implementation of inappropriate interventions in the landscape (Act No. 114/1992 Coll., on the nature and landscape protection). The assessment of the causes will be carried out on the basis of predetermined criteria, whereby the existing situation will first be established, i.e. existing monitoring and current statistics will be examined, while current conceptual tools will be analysed. Attention will then be paid to national legislation, i.e. how it seeks to prevent insect declines, in particular whether greater attention is paid to certain genera, families or superfamilies. Based on an assessment of this regulation, *de lege ferenda* steps will be proposed.

**Key words:** insect protection, biodiversity loss, insect decline



 NÁŠ HOST **DALŠÍ ORGANIZAČNÍ ZMĚNY VE VĚCECH  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ NA ÚSTŘEDNÍ ÚROVNI V POLSKU**

*Dr. Daria Danecka, Prof. dr.hab. Wojciech Radecki, Dr.hon.causa*

**Změny počtu a působnosti ministerstev**

Organizační struktura ústředních orgánů v oblasti životního prostředí v Polsku, kterou jsme představili v časopise podle právního stavu na jaře 2020<sup>1</sup>, se podstatně změnila na podzim 2020. Zákodárce odvolal čistě absurdní nápad spočívající v oddělení resortu klimatu a životního prostředí v podobě dvou ministerstev: samostatného ministerstva klimatu a samostatného ministerstva životního prostředí, a nařízením Rady ministrů (tj. polské vlády) ze dne 7. října 2020 zrušil ministerstvo životního prostředí<sup>2</sup>. Současně prostřednictvím transformace dosavadního ministerstva klimatu Rada ministrů nařízením ze dne 7. října 2020 zřídila jednotné ministerstvo klimatu a životního prostředí<sup>3</sup>. Doplnění názvu ministerstva životního prostředí slovem „klima“ má spíše propagandistickou povahu, jestliže vezmeme v úvahu v podstatě negativní postoj polské vlády vůči unijní „Evropské zelené dohodě“. Předseda Rady ministrů nařízením ze dne 6. října 2020 svěřil ministrovi klimatu a životního prostředí řízení čtyř úseků vládní správy: „energie“, „vodní hospodářství“, „klima“ a „životní prostředí“<sup>4</sup>.

V rámci dalších změn bylo nařízením Rady ministrů ze dne 7. října 2020 zrušeno ministerstvo mořského hospodářství a vnitrozemské plavby<sup>5</sup>. Současně byla upravena působnost ministerstva infrastruktury tím způsobem, že vedle dosavadních úseků vládní správy: „spoje“ a „transport“ tomuto ministerstvu byly nově svěřeny úseky: „vnitrozemská plavba“, „mořské hospodářství“ a „rybolov“<sup>6</sup>. Tyto

<sup>1</sup> D. Danecka, W. Radecki, Ústřední orgány ochrany přírody a životního prostředí v Polsku, in České právo životního prostředí 2020, č. 2. s. 58–70.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 7.10.2020 w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska (DzU poz. 1731).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 7. 10. 2020 w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (DzU poz. 1734).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2020 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (DzU poz. 1720).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 6. 10. 2020 w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugłi Śródlądowej (DzU poz. 1732).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 7. 10. 2020 w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (DzU poz. 1733).

tři úseky vládní správy: „vnitrozemská plavba“, „mořské hospodářství“ a „rybolov“ byly převzaty z působnosti zrušeného ministerstva mořského hospodářství a vnitrozemské plavby, ale úsek „vodní hospodářství“, patřící také ke zrušenému ministerstvu, přešel na ministerstvo klimatu a životního prostředí.

Následná vlna změn proběhla na přelomu října a listopadu 2020. Nejprve nařízením Rady ministrů ze dne 29. října 2020 byla upravena působnost ministerstva infrastruktury<sup>7</sup> a ministerstva zemědělství a rozvoje venkova<sup>8</sup>. Úprava spočívala v tom, že úsek vládní správy „rybolov“ byl vyloučen z působnosti ministerstva infrastruktury a předán do působnosti ministerstva zemědělství a rozvoje venkova. Poté Rada ministrů nařízením ze dne 10. listopadu 2020 upravila působnost ministerstva klimatu a životního prostředí<sup>9</sup> a ministerstva infrastruktury<sup>10</sup>. Úprava spočívala v tom, že úsek vládní správy „vodní hospodářství“ byl opět přenesen z působnosti ministerstva klimatu a životního prostředí do působnosti ministerstva infrastruktury.

Výsledkem je, že pro životní prostředí významné úseky vládní správy patří do působnosti:

- Ministerstva klimatu a životního prostředí – „energie“, „klima“, „životní prostředí“,
- Ministerstva infrastruktury – „vodní hospodářství“, „mořské hospodářství“, „vnitrozemská plavba“,
- Ministerstva zemědělství a rozvoje venkova – „rybolov“.

### **Vládní zmocněnci v oblasti životního prostředí**

Na podzim 2020 se polská vláda rozhodla využít možnost stanovenou zákonem ze dne 8. srpna 1996 o Radě ministrů<sup>11</sup>, který v čl. 10 odst. 1 stanoví, že Rada ministrů může jmenovat vládní zmocněnce pro určené záležitosti, jejichž svěřeni členům Rady ministrů (tj. ministrům) se nejeví účelné. Podle čl. 10 odst. 2 vládním zmocněncem může být státní tajemník nebo náměstek ministra, a ve zvláště opodstatněných případech v oblasti úkolů regionální povahy také vojvoda. Vládního zmocněnce jmenuje a odvolává předseda vlády (čl. 10 odst. 3), a Rada ministrů nařízením určuje oprávnění zmocněnce, způsob dozoru nad jeho činností a také zajištění věcného a organizačního vybavení zmocněnce (čl. 10 odst. 4).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 29. 10. 2020 w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (DzU poz. 1929).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 29. 10. 2020 w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DzU poz. 1930).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 10. 11. 2020 w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (DzU poz. 2005).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 10. 11. 2020 w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (DzU poz. 2014).

<sup>11</sup> Ustawa z 8. 8. 1996 o Radzie Ministrów (DzU 2021 poz. 178).

Rada ministrů nařízením ze dne 2. října 2020 ustanovila vládního zmocněnce pro záležitosti lesnictví a myslivosti<sup>12</sup>, kterým je státní tajemník nebo náměstek ministra v úřadu ministra příslušného ve věcech životního prostředí, což fakticky znamená, že jím bude osoba působící na ministerstvu klimatu a životního prostředí. Podle § 2 odst. 1 nařízení do působnosti zmocněnce patří:

- 1) identifikace problémů v oblasti lesnictví, ochrany lesů a lesních pozemků a myslivosti a také zpracování návrhů jejich řešení,
- 2) monitoring fungování lesních školek,
- 3) monitoring financování lesnictví,
- 4) monitoring činnosti organizace státního lesního hospodářství Státní lesy, Výzkumného ústavu lesnictví, Úřadu lesního semenářství, Úřadu uspořádání lesů a lesní geodzie ve Varšavě a Polského mysliveckého svazu,
- 5) posuzování návrhů vládních dokumentů včetně návrhů právních aktů významných pro vytváření státní politiky v oblasti lesnictví, ochrany lesů a lesních pozemků a myslivosti, připravených orgány vládní správy.

Podle dalších ustanovení tohoto nařízení:

- zmocněnec může po dohodě s ministrem příslušným ve věcech životního prostředí předkládat Radě ministrů k projednání návrhy právních aktů a jiných vládních dokumentů vyplývajících z obsahu jeho úkolů (§ 2 odst. 2),
- zmocněnec plní úkoly uvedené v § 2 odst. 1 ve spolupráci s orgány vládní správy, jež jsou povinny poskytovat pomoc zmocněnci, zejména zpřístupňováním informací a dokladů nezbytných k realizaci jeho úkolů (§ 3 odst. 1),
- zmocněnec za účelem vhodné realizace svých úkolů může spolupracovat s orgány územních samosprávných jednotek, se státními právníckými osobami, právníckými osobami s podílem státu a tuzemskými a zahraničními nevládními organizacemi (§ 3 odst. 2),
- zmocněnec v oblasti svých svěřených úkolů může pověřovat příslušné subjekty provedením výzkumu a expertíz a také jmenovat znalecké kolektivy (§ 4),
- zmocněnec po dohodě s ministrem příslušným ve věcech životního prostředí předkládá Radě ministrů analýzy, hodnocení a závěry spojené s oblastmi jeho činnosti (§ 5 odst. 1),
- zmocněnec každoročně ve lhůtě do 31. března předkládá Radě ministrů zprávu o své činnosti za předchozí rok (§ 5 odst. 2),
- zmocněnec informuje předsedu vlády o rizikových faktorech, ohrožujících uskutečňování jeho úkolů (§ 5 odst. 3).

Rada ministrů nařízením ze dne 13. listopadu 2020 ustanovila vládního zmocněnce pro záležitosti vodního hospodářství a investic v mořském a vodním

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 2. 10. 2020 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Leśnictwa i Łowiectwa (DzU poz. 1703).

hospodářství<sup>13</sup>. Podle § 1 odst. 2 je zmocněncem státní tajemník úřadu ministra příslušného ve věcech vodního hospodářství, mořského hospodářství a vnitrozemské plavby, což znamená, že působí na ministerstvu infrastruktury.

Podle § 2 nařízení k úkolům zmocněnce patří:

- 1) vedení vědeckých výzkumů a zpracování propozic řešení v oblasti udržení a rozvoje vnitrozemských vodních cest,
- 2) příprava ekonomických, právních a organizačních koncepcí v oblasti řízení vnitrozemských vodních cest,
- 3) hodnocení a formování závěrů v oblasti realizace úkolů státních orgánů týkajících se investic ve vodním hospodářství,
- 4) předkládání návrhů na provedení kontroly realizace investic a záměrů uskutečňovaných ve vodním hospodářství,
- 5) identifikace rizik, která mohou ovlivnit řádné fungování řízení protipovodňových opatření a zabránění účinkům sucha v Polské republice,
- 6) příprava ekonomických, právních a organizačních koncepcí v oblasti hromadného zásobování obyvatelstva pitnou vodou a hromadného odstraňování odpadních vod,
- 7) zpracování, ve shodě s ministrem příslušným ve věcech vodního hospodářství, mořského hospodářství a vnitrozemské plavby, hamonogramu uskutečňování činností účelných k vytvoření Hlavního úřadu mořského hospodářství,
- 8) stanovení, monitorování a koordinace činností účelných k vytvoření Hlavního úřadu mořského hospodářství, včetně úseku investic,
- 9) příprava zpráv týkajících se průběhu a výsledků uskutečňování činností uvedených pod bodem 8.

Další ustanovení nařízení jsou obdobná ustanovením nařízení o zmocnění pro záležitosti lesnictví a myslivosti.

Ještě dříve Rada ministrů nařízením ze dne 20. ledna 2020 ustanovila z pohledu ochrany životního prostředí důležitého zmocněnce vlády pro záležitosti obnovitelných zdrojů energie<sup>14</sup>, kterým je státní tajemník na ministerstvu klimatu a životního prostředí.

Podle § 2 odst. 1 bod 1 nařízení základním úkolem tohoto zmocněnce je koordinace činností za účelem:

- a) rozvoje využití obnovitelných zdrojů energie, zejména mořské větrné energetiky, zemědělského bioplynu v instalacích obnovitelného zdro-

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 13. 11. 2020 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw gospodarki wodnej oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej (DzU poz. 2015).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 20. 1. 2020 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (úplný text DzU 2021 poz. 2000).

- je energie, biotekutin, biokomponentů, tekutých paliv a tekutých biopaliv využívaných v dopravě a alternativních paliv,
- b) rozvoje elektromobility a uskladňování energie,
  - c) zlepšení energetické efektivity.

Další ustanovení nařízení jsou obdobná ustanovením týkajícím se jiných vládních zmocněnců.

### **Pokus o změnu zákona o úsecích vládní správy**

Koncem roku 2020 se zákonodárce v Polsku pokoušel o změnu zákona ze dne 4. září 1997 o úsecích vládní správy<sup>15</sup>. Základní myšlenka novelizace spočívala v úpravě působnosti ministrů ke třem úsekům vládní správy: „geologie“, „lesnictví a myslivost“ a „správní centrum vlády“. Nejproblematictější se ukázala otázka úseku „lesnictví a myslivosti“. Jak informovala některá tisková média, v podstatě šlo o to, aby tento úsek převzal ministr zemědělství a rozvoje venkova. To by bylo velmi nepříznivé jak pro lesnictví, tak zejména pro myslivost. Co se týká lesnictví, tak historické zkušenosti v Polsku ukazují, že není vhodné spojení zemědělství a lesnictví v rámci jednoho rezortu. Co se týká myslivosti, je jasné, že v případech střetu mezi zemědělcem a myslivcem (zejména na pozadí náhrady mysliveckých škod na užitkových rostlinách) by ministr zemědělství a rozvoje venkova dával přednost zájmům rolníků na úkor myslivosti, ale také lesnictví.

Zákon o změně zákona o úsecích vládní správy a některých dalších zákonů byl schválen Sněmem 20. listopadu 2020 nevelkou většinou hlasů: pro – 234, proti – 217, zdrželi se 2. Následně Senát navrhl zamítnutí návrhu zákona. Výsledek opětovného hlasování Sněmu 17. prosince 2020: pro návrh Senátu – 219, proti – 231, nikdo se nezdržel; zákon byl tímto schválen.

Podle čl. 15a tohoto zákona úsek „lesnictví a myslivost“ měl zahrnout záležitosti:

- 1) udržení, ochrany a zvěšování lesních zdrojů,
- 2) lesního hospodářství,
- 3) semenářství na úseku lesního rozmnožovacího materiálu,
- 4) ochrany lesů a lesních pozemků,
- 5) myslivosti.

Schválený zákon byl předán prezidentovi Polské republiky k podpisu. Avšak prezident jej 8. ledna 2021 vetoval. V odůvodnění veta Prezident sdělil, že berouc v úvahu péči o ochranu přírody a lesů, pochybnosti vyvolává oprávněnost vyjmutí úseku vládní správy „lesnictví a myslivost“ z dosavadního úseku „životní prostředí“. Odpovědnost ministra příslušného ve věcech životního prostředí za úsek lesnictví a myslivosti má v Polsku dlouhou a dobrou tradici. Během legislativního

<sup>15</sup> Ustawa z 4. 9. 1997 o działach administracji rządowej (tehdejší úplný text DzU 2020 poz. 1220).

procesu v Parlamentu nebyly předloženy argumenty dostatečně svědčící pro navrhovanou změnu. Z tohoto důvodu by tato otázka měla být předmětem opětovné široké diskuse, ve které by všichni mající zájem mohli představit svoje názory.

Veto prezidenta již následně nebylo projednáváné Sněmem. Podle čl. 122 odst. 5 polské Ústavy totiž překonání veta prezidenta vyžaduje většiny 3/5 hlasů, čehož v dnešní politické situaci v Polsku není možné dosáhnout. Přitom nepřekonání veta prezidenta by bylo citelnou porážkou vlády a z tohoto důvodu se Sněm již vetem vůbec nezabýval.

Nic se tedy nezměnilo. Na podzim 2021 byl vyhlášeno nové úplné znění zákona o úsecích vládní správy<sup>16</sup> a předseda vlády vydal nové nařízení ze dne 27. října 2021 ve věci podrobného rozsahu působnosti ministra klimatu a životního prostředí<sup>17</sup>, kterým světil ministrovi klimatu a životního prostředí tři úseky vládní správy: „energie“, „klima“ a „životní prostředí“. Podle přílohy k nařízení ministrovi klimatu a životního prostředí podléhají:

- 1) Generální ředitel životního prostředí,
- 2) Hlavní inspektor životního prostředí,
- 3) Předseda Státní atomové agentury.

### O autorech:

**Dr. Daria Danecka** pracuje na Ústavu právních věd Polské akademie věd, oddělení práva životního prostředí, Wrocław. Zabývá se správním právem a právem životního prostředí a klimatickým právem, je autorkou či spoluautorkou i řady článků v časopise České právo životního prostředí.

**Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki, Dr.hon.causa**, je emeritní vedoucí oddělení práva životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd, Wrocław, a hostující profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Zabývá se dlouhodobě mimo jiné komparací polského, českého a slovenského práva životního prostředí, na toto téma je autorem více než stovky odborných článků, komentovaných recenzí a monografií. Je členem redakční rady časopisu České právo životního prostředí.

Spolupráce na překladu do češtiny: **Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**

<sup>16</sup> DzU 2021 poz. 1893.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27. 10. 2021 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (DzU poz. 1949).

## THE CHANGES IN THE CENTRAL GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL AND CLIMATE PROTECTION IN POLAND DURING 2020 AND 2021

### Summary

The subject of the article are central environment and climate protection bodies in Poland. This article is a follow-up to an article by both authors published in the magazine *Czech Environmental Law Review* in the 2/2020 issue.

The authors presented the brand new transformation of the amendment to the government administration departments in 2020 and 2021. Compared to the previous period, the environment and climate ministries have been merged back into one ministry in 2020. In other changes, the Ministry of Marine Affairs and Inland Navigation was abolished by decree of the Council of Ministers. Another new feature is the establishment of „government commissioners“ for selected environmental issues that are not entrusted to individual ministers. In connection with the organizational changes, changed many environmental regulations.

**Keywords:** environmental law, environmental protection, organization of environmental government administration, ministry of environment and climate, government commissioners



## ☛ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP ☚

### DVOJÍ TRESTÁNÍ V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: PĚT LET S ROZSUDKEM ESLP VE VĚCI A. A B. PROTI NORSKU

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Tento článek shrnuje novější judikaturu ESLP z oblasti ochrany životního prostředí. Blíže se zaměřuje na závěry k uplatňování principu *ne bis in idem* k možnosti dvojího trestání v ochraně životního prostředí – a způsob jakým české soudy postupně tyto závěry reflektují.

Problematika dvojího trestání je v ochraně životního prostředí dlouhodobě aktuální a zároveň relativně opomíjená.<sup>1</sup> Přitom je zřejmé, že v praxi často dochází v důsledku závadného jednání k porušení hned několika složkových zákonů, případně (rovněž) k naplnění skutkové podstaty některého z trestných činů proti životnímu prostředí. Nevede se nutně společné řízení, jak předvídá § 41 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a celá problematika zdaleka není vyčerpaná tím, že právní úprava stanoví hranici mezi přestupkem a trestným činem a upravuje oznamovací a předávací povinnost správních orgánů.<sup>2</sup> Podmínkou zvažování aplikace zásady *ne bis in idem* pochopitelně je, že se jedná o trestání<sup>3</sup> a že k nějakému trestání ve více liniích vůbec dojde; nestačí, pokud se další z možných sankce neaktivují (nezahájí se řízení), takže nemůže dojít k naplnění podmínky „bis“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> V tomto časopisu viz zejm. Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí, *České právo životního prostředí*, 2004, č. 2(12), str. 3–137; k různým praktickým problémům viz i Hlaváčková, L. Nápravná opatření a likvidace černých skládek – vybrané otázky, *České právo životního prostředí*, 2019, č. 4(54), s. 55.

<sup>2</sup> Viz § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, § 64 zákona č. 250/2016 Sb., případně § 71 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>3</sup> Nicméně jak je obecně známo, čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě se vztahuje jak na činy kvalifikované vnitrostátním právem jako trestné činy, tak i na činy jím kvalifikované jako přestupky, popř. jiné správní delikty a výjimečně i disciplinární delikty. Některé ze smluvních stran Úmluvy (např. Rakousko, Francie, Německo a Itálie) se již v první polovině devadesátých let pokusily vyloučit tak široký dopad zásady *ne bis in idem*, ale neuspěly. ESLP neuznal jejich výhradu k čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, že zákaz dvojího stíhání a potrestání se týká jen řízení o trestných činech podle vnitrostátního práva. Podle ESLP taková výhrada nesplňuje podmínky čl. 64 (nyní čl. 57) Úmluvy. Viz rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1995, *Gradinger proti Rakousku*, stížnost č. 15963/90.

<sup>4</sup> K tomu viz např. usnesení NS ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. 8 Tdo 1368/2020; ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ÚS ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. II.ÚS 1670/21.

Jak bude patrné, ESLP před pěti lety v rozsudku *A. a B. proti Norsku*<sup>5</sup> upřesnil podmínky uplatnění zásady *ne bis in idem* tak, že je možné vedení kombinovaných řízení, a to až do jejich skončení, pokud jsou splněny určité podmínky. Posuzoval případ z daňové oblasti, nicméně naznačil, že jsou jeho závěry přenositelné i do jiných oblastí včetně ochrany životního prostředí. Stejným směrem zatím postupuje judikatura českých soudů – velmi záhy začala s aplikací kritérií z rozsudku *A. a B. proti Norsku* v daňových věcech, ale postupně se dostává i do oblastí jiných, včetně ochrany životního prostředí. Proto se jeví jako vhodné na tento vývoj upozornit.

Co se týče dění okolo Úmluvy, 1. 8. 2021 došlo k nabytí účinnosti Protokolu č. 15. Hlavní změna spočívá v tom, že se zkracuje lhůta pro podání stížnosti k ESLP ze šesti na čtyři měsíce, další změny mají za cíl zdůraznit zásadu subsidiarity a posílit doktrínu prostoru států pro uvážení při uplatňování Úmluvy. Dne 29. 9. 2021 pak předložilo Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PACE) návrh dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech, který má zajistit naplnění „práva na bezpečné, čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí“. Shromáždění ve své rezoluci č. 2396 vysvětlilo, že výslovné zakotvení práva by bylo „pobídkou k posílení vnitrostátních zákonů o životním prostředí a k přístupu více zaměřenému na jeho ochranu“.<sup>6</sup> Návrh Shromáždění nyní posoudí Výbor ministrů Rady Evropy. Na podobnou výzvu v roce 2009 nereagoval. Členové Shromáždění rovněž doporučili, aby Výbor vypracoval dodatečný protokol k Evropské sociální chartě o právu na bezpečné, čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí. Dále by podle nich měla být zahájena příprava studie proveditelnosti úmluvy «5P» (*preventing, prosecuting, protecting, policies, parliaments*) o environmentálních hrozbách a technologických nebezpečích ohrožujících lidské zdraví, důstojnost a život a revidováno doporučení o lidských právech a podnikání z roku 2016<sup>7</sup> s cílem posílit odpovědnost podniků za životní prostředí.

### Nová judikatura ESLP z oblasti ochrany životního prostředí

Rozsudkem ve věci *Dmitriyev proti Rusku*<sup>8</sup> shledal ESLP porušení čl. 8 Úmluvy z důvodu nedostatečné ochrany před hlukem. Stěžovatel bydlel nad suterénem, kde se nacházela místní policejní stanice a celý dočasný zadržení. Před prodejem a odstěhovááním z nemovitosti v roce 2008 se stěžovatel opakovaně a neúspěšně obracel na různé správní orgány; tvrdil, že hluk a jiné nepříjemnosti

<sup>5</sup> Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11.

<sup>6</sup> Rezoluce PACE 2396 (2021). Provizorní verze, dostupné z: <https://pace.coe.int/pdf/a1a2a7f0cde9d-4423de566e20335704d29cf4be34aa45a8c38616ecd18fa80c0/resolution%202396.pdf>

<sup>7</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Human rights and business, 2. 3. 2016, CM/Rec(2016)3, dostupné z: <https://rm.coe.int/human-rights-and-business-recommendation-cm-rec-2016-3-of-the-committee/16806f2032>

<sup>8</sup> Rozsudek ESLP ze dne 1. 12. 2020, *Dmitriyev proti Rusku*, stížnost č. 17840/06.

z policejní stanice po dobu více než 13 let zasahovaly do jeho práva na respektování soukromého života a obydlí. Žádná opatření nebyla přijata ani poté, co porušování hygienických norem potvrdil jeden ze správních orgánů. Přestože vedoucí místního policejního oddělení připustil, že policejní stanice sídlí v budově, která není k tomuto účelu určena, nebyla v této souvislosti přijata žádná další opatření, přičemž stěžovatel byl informován, že přemístění policejní stanice nebylo možné.

Ve věci *National Movement Ekoglasnost proti Bulharsku*<sup>9</sup> ESLP rozhodl, že došlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 (ochrana majetku) tím, že byla ekologickému spolku uložena příliš vysoká náhrada nákladů řízení v soudním sporu o prodloužení provozu státní jaderné elektrárny Kozloduj (jediná bulharská JE). Podle soudu byly náklady zastoupení ve výši 6.000 eur nepřiměřené. Byť státům svědčí určité uvážení, jakým způsobem nastaví systém nákladů soudních řízení, vnitrostátní soud podle ESLP dostatečně neodůvodnil, proč vyměřil náklady v takové výši, a nevážil obecný zájem s právy stěžovatele, čímž mu ponechal nadměrnou individuální zátěž. Spolek žádal po ESLP rovněž přiznání nemajetkové újmy způsobené za utrpenou újmu v důsledku běžícího vymáhání nákladů řízení. Částku neupřesnil; ESLP přiznal náhradu ve výši 3.000 eur.

ESLP se také zabýval namítaným porušením práv ekologických spolků, které se soudily o náhradu újmy způsobené neposkytnutím informací o nakládání s radioaktivním odpadem ve věci *Association BURESTOP 55 a ostatní proti Francii*.<sup>10</sup> ESLP poprvé judikoval, že právo na přístup k informacím, které by za určitých okolností mohlo vzniknout podle článku 10 Úmluvy, by postrádalo význam, pokud by poskytnuté informace byly nepřesné nebo nedostatečné. Respektování tohoto práva vyžaduje, aby poskytnuté informace byly spolehlivé, zejména pokud toto právo vyplývá z právní povinnosti státu, a že v případě sporu v tomto ohledu by dotčené osoby měly mít k dispozici opravný prostředek umožňující přezkum obsahu a kvality poskytnutých informací. Podle ESLP spolkům takový opravný prostředek (žaloba) svědčil, takže se nejednalo o porušení čl. 10 Úmluvy (svoboda projevu). Opravný prostředek využil jediný ze spolků, a protože byla jeho žaloba odmítnuta jako nepřipustná, dovedl ESLP porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy (přístup k soudní ochraně) a spolku přiznal náhradu nemajetkové újmy ve výši 3.000 eur.

V rozsudku ve věci *Stichting Landgoed Steenbergen a ostatní proti Nizozemsku*<sup>11</sup> dospěl ESLP k závěru, že oznámením rozhodnutí pouze elektronickými prostředky na internetových stránkách správního orgánu nedošlo k porušení čl. 6 odst. 1

<sup>9</sup> Rozsudek ESLP ze dne 15. 12. 2020, *National Movement Ekoglasnost proti Bulharsku*, stížnost č. 31678/17.

<sup>10</sup> Rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 2021, *Association BURESTOP 55 a ostatní proti Francii*, stížnost č. 56176/18 a pět dalších.

<sup>11</sup> Rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2021, *Stichting Landgoed Steenbergen a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 19732/17.

Úmluvy (přístup k soudní ochraně), přestože byly jejich opravné prostředky zamítnuty jako opožděné, jelikož se včas nedozvěděli o existenci rozhodnutí, kterým se cítili být dotčeni na svých právech. Stěžovatelé (tři fyzické osoby a spolek), bydleli nebo měli sídlo v sousedství hlučné motokrosové dráhy. Rozhodnutí o povolení rozšíření provozu však bylo zveřejněno pouze na internetu, stejně jako záměr, který obsahoval výzvu k podání námitek. Podle ESLP z práva na přístup k soudu vyplývá i požadavek, aby byla správní a soudní rozhodnutí vhodným způsobem oznamována. Úlohou ESLP nicméně není přezkoumávat vnitrostátní právní úpravu *in abstracto*, nýbrž posoudit, jestli jejím použitím za okolností projednávané věci byl stěžovatelům odepřen přístup k soudu. V tomto ohledu platí, že jsou-li k dispozici dostatečné záruky k zajištění přístupnosti rozhodnutí, je přechod k systému oznamování rozhodnutí správních orgánů výlučně elektronickými prostředky v prostoru pro uvážení státu. Nizozemský systém byl přijat v roce 2011 a byla mu věnována značná pozornost v tisku, aby byla veřejnost se změnou a s potřebou pravidelně sledovat internetové stránky úřadů dostatečně obeznámena. Soud přijal tvrzení vlády, že elektronická komunikace mezi správními orgány a občany může přispět k dosažení legitimního cíle v podobě dostupnější a lépe fungující veřejné správy. Podle statistik z roku 2013 mělo přístup k internetu v Nizozemsku 92 % obyvatel starších 12 let – a stěžovatelé nenamítali, že by spadali do zbývajících 8 % nebo měli nedostatečné počítačové dovednosti.

Ve věci **Smiljanić proti Chorvatsku**<sup>12</sup> namítali stěžovatelé porušení čl. 2 Úmluvy z důvodu selhání vnitrostátních orgánů při vymáhání vnitrostátní právní úpravy na úseku silniční dopravy, jelikož včas nepřijaly přiměřená opatření ve vztahu k recidivistovi, který nakonec způsobil nehodu, při níž zemřel příbuzný stěžovatelů. ESLP jim přisvědčil a konstatoval i porušení procesní složky čl. 2 Úmluvy, jelikož vnitrostátní řízení vedlo vzhledem k závažnosti spáchaného činu k uložení nepřiměřeně mírného trestu, který neměl dostatečně odrazující účinky. Účast na silničním provozu je podle Soudu činností, která potenciálně může ohrožovat lidské životy. Státy mají jednak povinnost přijmout přiměřená preventivní opatření, aby byla zajištěna veřejná bezpečnost a minimalizován počet dopravních nehod, jednak povinnost zajistit účinné fungování těchto opatření v praxi.

Ve věci **Vavříčka a ostatní proti České republice**<sup>13</sup> rozhodl Velký senát šestnácti hlasy proti jednomu, že Česká republika nepřekročila svůj prostor pro uvážení při nastavení systému povinného očkování dětí. Dále shledal, že v případě prvního stěžovatele, kterému byla pro nenaočkování jeho dětí uložena pokuta, a ostatních stěžovatelů, kteří nebyli pro nepodstoupení povinného očkování při-

<sup>12</sup> Rozsudek ESLP ze dne 25. 3. 2021, *Smiljanić proti Chorvatsku*, stížnost č. 35983/14.

<sup>13</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 4. 2021, *Vavříčka a ostatní proti České republice*, stížnost č. 47621/13 a pět dalších.

jati do mateřské školy, nedošlo k porušení jejich práva na ochranu soukromého života dle článku 8 Úmluvy. Námitky na porušení práva na svobodu myšlení a svědomí označil většinou hlasů za neslučitelné s Úmluvou *ratione materiae*, neboť kritické názory stěžovatelů vůči očkování nepovažoval za přesvědčení chráněné článkem 9 Úmluvy. Námitky na porušení práva na vzdělání ve smyslu článku 2 Protokolu č. 1 nepovažoval šestnácti hlasy proti jednomu za nutné posoudit vzhledem k závěrům učiněným na poli článku 8 Úmluvy. V jiném očkovacím rozhodnutí ve věci **Le Mailloux proti Francii**<sup>14</sup> odmítl ESLP stížnost na nedostatečnost vnitrostátních opatření v boji proti onemocnění Covid-19, s tím, že je neslučitelná s Úmluvou *ratione personae* pro svoji povahu *actio popularis*, jelikož stěžovateli, který poukazuje na porušení Úmluvy toliko v obecné rovině, nenáleží ve smyslu článku 34 Úmluvy postavení oběti namítaných porušení.

### Dvojí trestání: Zolotukhin a životní prostředí

Potíže při aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy (zákaz dvojího trestání) působí skutečnost, že tento článek ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nijak blíže nespecifikuje totožnost činu, s čímž souvisela nejednotnost judikatury ESLP ve vztahu k této otázce.<sup>15</sup> Ke sjednocení své vnitřně rozporné judikatury ESLP přistoupil v roce 2009 v rozsudku velkého senátu ve věci **Zolotukhin proti Rusku**<sup>16</sup>, v němž odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace (*legal classification, qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak Úmluva zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založený na totožném či v podstatných rysech totožném skutku (*identical facts, mêmes faits*).<sup>17</sup> ESLP tak odmítl přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu.

Jak je patrné, přístup ESLP ve věci **Zolotukhin** je ve velkém napětí s pojetím správního trestání v České republice. České správní soudy proto nadále zdůrazňují nutnost zohlednění různých zájmů chráněných jednotlivými předpisy – a interpretují závěry rozsudku ve věci **Zolotukhin** tak, že není podstatné, zda je pachatel postihován za trestné činy (a analogicky správní delikty) upravené jedním právním předpisem nebo více právními předpisy, neboť takový přístup by byl příliš restriktivní vůči právům jednotlivce.<sup>18</sup> K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost

<sup>14</sup> Rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2020, *Le Mailloux proti Francii*, stížnost č. 18108/20.

<sup>15</sup> Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 23. 11. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, stížnost č. 5370/72 a 3 další.

<sup>16</sup> Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03.

<sup>17</sup> Viz zejména body 81–82.

<sup>18</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 AfS 9/2008-328.

v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.<sup>19</sup>

Stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je tedy přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). V rozporu se zásadou *ne bis in idem* bude jen těžko potrestání v jednom řízení za více přestupků podle stejného zákona, protože tyto přestupky, resp. jejich skutkové podstaty se liší. To potvrdil NSS např. ve vztahu k přestupkům na úseku ochrany přírody<sup>20</sup> nebo nakládání s odpady.<sup>21</sup>

Při porušení povinností podle různých předpisů může totožnost skutku nastat jednodušeji, jak dokládá rozsudek z roku 2011,<sup>22</sup> ve kterém NSS rozpracoval východiska posuzování podstatných prvků skutkových podstat na půdorysu případu z oblasti ochrany životního prostředí: Stěžovatel asanací nahodil těžby porušil zákonné podmínky ochrany CHKO, za což byl potrestán v jednom řízení,<sup>23</sup> a zároveň poškodil životní prostředí v lesích, za což mu byla uložena pokuta v dalším řízení. Se stěžovatelem tak bylo vedeno dvojí řízení a NSS dovodil, že byla dána i totožnost skutku: „Obě porušení zákona, tak jak jsou vymezena v předmětných správních rozhodnutích, vykazují zcela shodné základní prvky. Mezi oběma rozhodnutími panuje naprostý soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech obou rozhodnutí, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. V obou případech byl totiž stěžovatel sankcionován za použití nevhodné harvestorové technologie, a to ve stejném časovém okamžiku (duben až

<sup>19</sup> Viz zejm. rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.

<sup>20</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 143/2014-52, ve kterém šlo o uložení pokuty ČIŽP za vykonávání činnosti v ptačí oblasti bez souhlasu orgánu ochrany přírody a zároveň za nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů: „Správní orgán postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že bylo tímto jedním skutkem naplněno více skutkových podstat správních deliktů chránících rozdílné právní zájmy. Jednalo se o tzv. jednočinný souběh dvou správních deliktů. Obvinění z těchto deliktů bylo předmětem jediného řízení, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí, jímž ČIŽP ovšem uložila stěžovateli dvěma výroky dvě pokuty. O porušení zásady *ne bis in idem* zakotvené v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod či čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se v daném případě nejedná. Aplikace těchto ustanovení by byla na místě pouze tehdy, proběhlo-li by postupně více samostatných řízení, jinými slovy pokud by bylo o téže skutku vedeno nové řízení, které by pak vyústilo do nového rozhodnutí, ačkoli by existovalo předešlé pravomocné rozhodnutí o tomtéž“.

<sup>21</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 As 277/2017-28: „Správním orgánem byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání dvou správních deliktů, kterými jsou: 1. neprovozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem; 2. nezasílání pravdivého a úplného hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi za rok 2011. V prvním případě stěžovatelka měla větší než schválené množství okamžitého odpadu na provozovně a v druhém uváděla do hlášení nepravdivé údaje. Nelze se proto ztotožnit s námitkou porušení zásady *ne bis in idem*, neboť vytýkaná jednání (uvádění nepravdivých údajů a překročení nejvýše povoleného množství odpadu) jsou odlišná ve všech podstatných okolnostech skutku.“

<sup>22</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74.

<sup>23</sup> § 26 odst. 3 písm. a) zákona č. 114/1192 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

listopad 2006) a na stejném místě (porosty 238 A7, v k. ú. České Křižánky a v k. ú. České Milovy, 110 C7 a 110 D7 v k. ú. Pustá Kamenice); uvedeným jednáním stěžovatel přitom dle výroku obou správních rozhodnutí způsobil v obou případech dlouhodobé poškození stavu půdního profilu, poškození stromů, poškození koryta vodoteče a změnu vodního režimu. Obě rozhodnutí se také opírají o to, že zásah se týkal území se zvýšenou ochrannou podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Následkem vytýkaného jednání pak bylo v obou případech porušení zájmů na ochraně lesa jako součásti životního prostředí, které požívá zvláštní ochrany. V daném případě je zřejmé, že obě rozhodnutí se týkala té samé události, existuje úplná shoda v jednání a existuje úplná shoda v následku. Postihem stěžovatele podle zákona o ochraně přírody a krajiny byl proto vyčerpán celý skutek, neboť v pořadí druhém správním rozhodnutí nelze dohledat žádný prvek, který by nebyl obsažen již v předcházejícím správním rozhodnutí.<sup>24</sup>

Další případ, ve kterém došlo k porušení zásady *ne bis in idem* v oblasti ochrany životního prostředí, posuzoval NSS v roce 2014. Stěžovatel byl potrestán za porušení povinnosti při nakládání s opady podle tehdejšího zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.) i podle zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.). K tomu mohlo dojít jednoduše tím, že zařízení v době, kdy stěžovatel porušoval zákonné povinnosti, přešlo do režimu IPPC. V tomto případě si správní orgán uvědomil, že musí rozlišit, za které období stěžovatele trestá, protože oba zákonné režimy trestají totéž. Období vymezená v rozhodnutí se však jedním dnem překrývala. NSS proto dospěl k závěru, že „(p)okud by byl [stěžovatel] potrestán za delikty uvedené pod bodem A) a B) za celé období, tj. od 1. 1. 2007 do 29. 7. 2009, jednalo by se nepochybně o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť by za stejné jednání byl potrestán dvakrát. ČIŽP jednání stěžovatele rozdělila podle účinnosti právních předpisů upravujících jeho činnost na období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 a od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009. Tím došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť takto vymezená období se překrývají jedním dnem, kterým je 8. 10. 2008. Stížní námitka stěžovatele, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, je proto důvodná, byť v podstatně menším rozsahu, než jaký stěžovatel namítal.“<sup>25</sup>

Každopádně partikulární veřejné zájmy chráněné složkovými předpisy nelze zjednodušovat na úroveň obecné ochrany životního prostředí. Jak konstatoval NSS v roce 2012 „vymezení chráněného zájmu (ochrana životního prostředí) je příliš široké, neboť znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí (a tedy i mezi právními následky předmětného jednání stěžovatelky). Mezi základní zásady moderního trestního práva patří zásada individualizace trestní odpovědnosti, s níž úzce souvisí zásada *nullum crimen sine lege certa*. Nezbytné diferenciacie trestní od-

<sup>24</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74.

<sup>25</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 34/2013-29.

*povědnosti při současném zachování předvídatelnosti práva je dosahováno formálním zákonným vymezením jednotlivých skutkových podstat trestných činů a v úvahu přicházejících sankcí. Obdobně je tomu také ve správním trestání. Pozice zastávaná stěžovatelkou by dotaženo ad absurdum znamenala, že pro právo životního prostředí by postačovalo vymezit v zákoně jednu generální skutkovou podstatu správního deliktu a ponechat širokou diskreci správním orgánům při její aplikaci. Taková situace by však dle Nejvyššího správního soudu zakládala stav nepřipustné právní nejistoty pro jednotlivce. Na uvedených závěrech Nejvyššího správního soudu nic nemění ani skutečnost, že věcně a místně příslušným k rozhodnutí o spáchání deliktu, za něj byla stěžovatelka sankcionována, je ve všech případech tentýž správní orgán.*<sup>26</sup>

Výše uvedené znamená, že důsledkem závadného jednání může být v konkrétním případě zároveň např. ohrožení vodního toku, nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání i ohrožení přírodního prostředí v chráněné krajinné oblasti. V takovém případě „(ř)ízení o správních deliktech na úseku vodního práva, nakládání s odpady a ochrany přírody a krajiny mohla být vedena samostatně. To vylučuje aplikaci zásady absorpce, neboť ta se použije při ukládání sankce za více přestupků (správních deliktů) téhož pachatele projednaných ve společném řízení.“<sup>27</sup> Citovaný závěr ohledně vyloučení zásad absorpce nelze podle mého názoru absolutizovat. V dané věci stěžovatelka namítala, že žalovaný (MŽP) měl vést o správních deliktech spočívajících v porušení vodního zákona a zákona o odpadech společné řízení a při ukládání sankce aplikovat zásadu absorpce. To není z pochopitelných důvodů možné, takže se neuplatní § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého „za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný“. To však neznamená, jak bude vysvětleno níže, že by v jednotlivých řízeních nebylo nutné zohlednit již uložený trest nebo tresty, aby ukládání sankce obstálo z hlediska zásad trestání jako celek.

### ... a skandinávská daňová vlna

Stěžejním pro posuzování případů, ve kterých se otevírá otázka přípustnosti dvojího řízení trestněprávní povahy ve smyslu zásady *ne bis in idem*, je test dostatečně úzké souvislosti v podstatě a čase. Na ten ESLP upozorňoval v řadě svých rozhodnutí,<sup>28</sup> ale až v rozsudku velkého senátu ve věci **A. a B. proti Norsku** vymezil základní pravidla a kritéria, která je třeba posuzovat.<sup>29</sup> Dospěl k závěru,

<sup>26</sup> Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.

<sup>27</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2018, č. j. 8 As 124/2017-51.

<sup>28</sup> Viz např. rozsudky ESLP ze dne 30. 5. 2020, *R. T. proti Švýcarsku*, stížnost č. 31982/96; ze dne 13. 12. 2005, *Nilsson proti Švédsku*, stížnost č. 73661/01; ze dne 27. 11. 2014, *Lucky Dev proti Švédsku*, stížnost č. 7356/10; ze dne 20. 5. 2014, *Nykänen proti Finsku*, stížnost č. 11828/11.

<sup>29</sup> Viz zejm. body 130–134.

že za určitých okolností je možné, aby bylo porušení zákona trestáno dvakrát, *in concreto* aby bylo neplacení daní sankcionováno uložením daňového penále i odsouzením za daňový trestný čin. Skutková zjištění učiněná v jednom řízení byla použita v druhém řízení, a pokud jde o přiměřenost celkového potrestání, při ukládání trestu v trestním řízení byla vzata v potaz sankce uložená v řízení daňovém. Soud byl přesvědčen, že i když různé tresty byly uloženy dvěma různými orgány v rámci různých řízení, existovala mezi nimi nicméně věcná i časová souvislost dostatečně úzká na to, aby je bylo možno považovat za součást uceleného sankčního mechanismu zakotveného v norském právu.

K přesahu do ochrany životního prostředí je podstatné, že ESLP odkázal<sup>30</sup> na rozsudek SDEU ve věci **C-617/10 (*Åkerberg Fransson*)**,<sup>31</sup> přičemž si osvojil dikci předkládacího švédského soudu i generálního advokáta ve věci *Åkerberg Fransson*, když uvedl, že „*vzal dále na vědomí stanovisko generálního advokáta před Soudním dvorem Evropské unie ve věci Fransson (viz bod 51 výše), zejména že ukládání sankcí za stejný čin dle správního i trestního práva je rozšířenou praxí v členských státech EU, zejména v oblastech, jako jsou daně, politika ochrany životního prostředí nebo veřejná bezpečnost. Nicméně způsob, jakým dochází ke kumulaci sankcí, se v jednotlivých právních řádech mimořádně liší a vykazuje specifické rysy vlastní každému členskému státu. Ve většině případů jsou tato specifika přijata za účelem zmírnění důsledků uložení dvou sankcí ze strany veřejné moci.*“<sup>32</sup>

Tím jsou zřejmé úvahy ESLP, že se daná problematika neomezuje toliko na oblast daňovou, ale přesahuje do dalších oblastí se specifickým nebo komplikovaným způsobem ukládání sankcí, včetně ochrany životního prostředí. Co se týče návaznosti judikatury SDEU, pak nejde o jednostranný vztah a SDEU zohlednil posun v judikatuře ESLP: V rozsudku ve věci **C-524/15 (*Menci*)**<sup>33</sup> již SDEU odkázal na rozsudek ESLP ve věci *A. a B. proti Norsku*. Stejně tomu bylo v rozsudcích v podobných věcech **C-537/16 (*Garlsson Real Estate a další*)**<sup>34</sup> a **C-596/16 a C-597/16 (*Di Puma*)**.<sup>35</sup> Z dosud nerozhodnutých věcí je třeba upozornit na věc **C-151/20 (*Nordzucker a další*)**, ve které je SDEU rakouským soudem dotazován na aplikaci zásady *ne bis in idem* v případě, že je řízení proti pachateli vedeno zároveň v různých státech. K dispozici je již stanovisko generálního advokáta.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Body 51 a 117.

<sup>31</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105).

<sup>32</sup> Bod 117.

<sup>33</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Menci* (C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197).

<sup>34</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Garlsson Real Estate a další* (C-537/16, ECLI: EU:C:2018:193).

<sup>35</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Di Puma* (C-596/16 a C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192).

<sup>36</sup> Generální advokát M. Bobek navrhuje jednotný test aplikace zásady podle článku 50 Listiny základních práv EU, který by se opíral o trojí totožnost: totožnost pachatele, totožnost relevantních skutečností a totožnost chráněného právního zájmu. Tento návrh vychází z úvahy, že článek 50 Listiny musí mít stejný obsah bez ohledu na oblast práva EU, na kterou se vztahuje, a že účel

Podmínky vymezené ESLP pro uložení dvojí sankce lze shrnout tak, že 1) sankční řízení sledují doplňující se účely, takže míří na různé aspekty daného protispoločenského jednání, 2) duplicita řízení je předvídatelným důsledkem vytýkaného jednání, 3) řízení jsou vedena takovým způsobem, aby byla v maximální možné míře vyloučena jakákoli duplicita při shromažďování i při hodnocení důkazů, 4) sankce uložená v řízení, které bylo pravomocně ukončeno jako první, byla vzata v potaz v řízení, které bylo pravomocně ukončeno jako poslední, 5) časová souvislost je dostatečně úzká, aby ochránila jednotlivce před nejistotou a průtahy a předtím, aby byla řízení celkově vedena po dlouhou dobu.

Jak uvádí Kühn<sup>37</sup> v reakci na stať Petrova<sup>38</sup> k využití judikatury ESLP v rozhodovací činnosti NSS, „ESLP právě uvedenými kritérii vlastně *ex post* a poměrně dost komplikovaně napravuje škodu spáchanou předchozím striktním vymezením totožnosti skutku *de facto* v kauze Zolotukhin. Všimněme si totiž, že jakkoliv rozdílné právem chráněné hodnoty nemají význam pro určení totožnosti skutku (*idem*), podrží si význam pro akceptovatelnost dvojího řízení o tomtéž skutku (*bis*). ESLP tak vlastně přesunul problém aplikace zákazu *ne bis in idem* ze skutku (*idem*) do opakovaného řízení (*bis*). O jasnosti a předvídatelnosti nového postojе ESLP mám však hluboké pochyby. ESLP zde navázal i na svou dosavadní judikaturu, která rozlišuje tradiční trestní věci, na straně jedné („tvrdé jádro trestního práva“), a věci, které striktně vzato nepatří do tradičních kategorií trestního práva, například správní sankce, vězeňská kárná řízení, celní právo, právo hospodářské soutěže atd. Existují proto „obvinění z trestného činu“ (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy) různé závažnosti. Skutečnost, že jedno z obvinění se vztahuje k oblasti mimo „tvrdé jádro trestního práva“ (což budou pravidelně i případy českého přestupkového práva), je tak dodatečným faktorem pro závěr, že kombinace řízení (*asi*) nebude znamenat nepřiměřenou zátěž pro obviněnou osobu. Nutno nicméně upozornit, že pouhá skutečnost, že jde o obvinění mimo oblast „tvrdého jádra trestního práva“, sama o sobě (bez přistoupení dalších zde analyzovaných podmínek) dvojí trestání rozhodně neospravedlní.“

V pozdějším rozsudku ve věci **Jóhannesson a ostatní proti Islandu**<sup>39</sup> ESLP upřesnil podmínky odlišné situace, kdy se již může jednat o porušení zásady zákazu dvojího trestání (a tedy porušení čl. 4 Protokolu č. 7), neboť trestní stíhání trvá dlouho, takže je mezi ním a řízením ve správním trestání pouze malý časový

zásady *ne bis in idem* je třeba chápat jako překážku, která má zabránit zahájení druhého řízení. Viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 2. 9. 2021, *Nordzucker a další* (C-151/20, ECLI:EU:C:2021:681).

<sup>37</sup> Kühn, Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, č. 2, s. 372–373.

<sup>38</sup> Petrov, J. The Supreme Administrative Court: A New Kid on the Block. In: Kosař, D. a kol. *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance*. Routledge, 2020.

<sup>39</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 5. 2017, *Jóhannesson a ostatní proti Islandu*, stížnost č. 22007/11.

překryv, a zároveň v trestním řízení probíhá samostatné shromažďování a hodnocení důkazů. Soud konstatoval, že v daném případě nebyla mezi oběma řízení dostatečně úzká souvislost.

Třetím podobným rozhodnutím byl rozsudek ve věci *Ragnar Thorisson proti Islandu*<sup>40</sup> z roku 2019, ve kterém rovněž ESLP dospěl k závěru, že mezi daňovým řízením a trestním řízením neexistovala dostatečně úzká věcná a časová souvislost, protože shromažďování a hodnocení důkazů policií bylo převážně nezávislé a mezi řízeními chyběl časový překryv.<sup>41</sup> Ke stejnému závěru ESLP dospěl i v rozsudku ve věci *Bjarni Ármannsson proti Islandu*.<sup>42</sup> Rozhodnutím z roku 2012 byla stěžovateli doměřena daň z příjmu za zdaňovací období let 2006 až 2008 a uloženo penále. Stěžovatel vyměřené částky zaplatil, aniž se odvolal. Finanční správa v březnu 2012 informovala o věci státní zastupitelství, které v prosinci 2012 podalo na stěžovatele obžalobu. Stěžovatel byl v červnu 2013 uznán vinným ze závažného daňového trestného činu spočívajícího v předložení neúplného daňového přiznání, byl mu uložen podmíněný trest odnětí svobody a peněžitý trest. Islandský nejvyšší soud v květnu 2014 nevyhověl stěžovateli námitce založené na rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, peněžitý trest potvrdil a podmíněný trest odnětí svobody dokonce zvýšil. Podle ESLP šlo o nedostatečný časový překryv a nezávislé dokazování v obou řízeních, takže trestání bylo v rozporu s Úmluvou.

Postupně se objevuje judikatura ESLP z dalších oblastí. Například v rozsudku ve věci *Velkov proti Bulharsku*<sup>43</sup> se jednalo o boj proti výtržnictví ve sportu. ESLP dospěl k závěru, že v řízení sledujícím v zásadě stejný účel (potrestat stěžovatele za zásah do veřejného pořádku) v důsledku toho, že v trestním řízení nebyly zohledněny skutečnosti zjištěné během správního řízení a rozhodnutím soudů nebyla zohledněna ani sankce uložená po skončení správního řízení (patrně v jeho rámci příslušným rozhodnutím), neexistovala dostatečně těsná věcná spojitost. Řízení proti stěžovateli vedená nebylo proto možno pokládat za součást uceleného sankčního systému podle vnitrostátního práva. V rozsudku ve věci *Bajčić proti Chorvatsku*<sup>44</sup> ESLP rozhodl, že nedošlo k porušení práv stěžovatele, který byl potrestán v přestupkovém i trestním řízení za porušení předpisů o silničním provozu a způsobení smrtelné nehody. Řízení s ním byla vedena v souvislosti se stejnou událostí, tvořila soudržný celek a byla dostatečně úzce spjata po věcné i časové stránce.

<sup>40</sup> Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2019, *Ragnar Thorisson proti Islandu*, stížnost č. 52623/14.

<sup>41</sup> Body 48–50.

<sup>42</sup> Rozsudek ESLP ze dne 16. 4. 2019, *Bjarni Ármannsson proti Islandu*, stížnost č. 72098/14.

<sup>43</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2020, *Velkov proti Bulharsku* (stížnost č. 34503/10).

<sup>44</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 10. 2020, *Bajčić proti Chorvatsku* (stížnost č. 67334/13).

## České soudy a reflexe rozsudku A. a B. proti Norsku

Co se týče českých soudů, velký senát trestního kolegia Nejvyššího soudu sjednocujícím usnesením ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016, převzal závěry rozsudku A. a B. proti Norsku ve smyslu, že „(s)ouběžné či postupné vedení daňového řízení a trestního řízení, která jsou řízeními trestněprávní povahy ve smyslu tzv. Engel kritérií, nevytváří překážku „ne bis in idem“, je-li mezi daňovým řízením a trestním řízením nejen dostatečně úzká věcná souvislost, ale současně i souvislost časová“. Ve stejném roce NS judikoval, že obě řízení, tedy daňové i trestní, nemusí probíhat současně, nýbrž za účelem naplnění kritéria časové souvislosti postačí, aby byla vedena postupně v bezprostřední vzájemné časové návaznosti. Podle Nejvyššího soudu není v tomto směru překážkou ani nepřiměřená délka řízení, ale postačí vzájemná návaznost při ukládání daňového penále a následného trestního řízení. Ve smyslu materiální (věcné) souvislosti má být jedna sankce zohledňována při ukládání té druhé a dotýčný nesmí být nepřiměřeně zatížen. Z toho plyne, že k porušení principu *ne bis in idem* nedochází, pokud obě řízení tvoří celistvý, vzájemně se doplňující celek, souběžné sankcionování je přiměřené a předvídatelné, jinak řečeno obě řízení jsou koherentní.<sup>45</sup>

Jak je patrné, přístup Nejvyššího soudu není zcela souladný s tím, kam se posunuly závěry ESLP po vydání rozsudku ve věci A. a B. proti Norsku. Jak upozornil Kmec s odkazem na vlastní analýzu judikatury NS,<sup>46</sup> „naše vrcholná soudní instance zdá se zřejmě přespříliš spoléhat na to, že ESLP v rozsudku A a B proti Norsku v principu nevyloučil možnost vedení dvou po sobě následujících řízení. Oba islandské případy však potvrzují, že toto rozhodně není jím preferovaná varianta, zatímco v české praxi je podle všeho spíše pravidlem, že zahájení trestního řízení následuje až po skončení řízení daňového na základě podnětu finančního úřadu. NS byl přitom ochoten akceptovat i téměř dvouleté prodlevy mezi ukončením daňového řízení a zahájením trestního řízení. Podobně zjevnou systémovou nezávislost obou řízení z pohledu shromažďování a hodnocení důkazů, kterou NS akceptuje, by ESLP případně mohl shledat na poli čl. 4 Protokolu č. 7 problematickou.“<sup>47</sup>

I v případě Nejvyššího soudu však dochází k upřesňování pozic. Podle NS tak nepostačuje, že na sebe správní a trestní řízení navazuje, ale je potřeba, aby mezi řízeními byla „zcela dostatečně úzká časová i věcná souvislost“.<sup>48</sup> V trestním řízení je dále potřeba zohlednit výsledek správního řízení, jak vyplývá např. z trestní-

<sup>45</sup> Usnesení NS ze dne 15. března 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.

<sup>46</sup> Kmec, J. Reflexe recentní judikatury Evropského soudu pro lidská práva k zásadě *ne bis in idem* v judikatuře Nejvyššího soudu. In: Grívna, T. (ed.) Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám. Čtvrtstoletí hledání spravedlnosti na Nejvyšším soudu ČR. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 107–124.

<sup>47</sup> Kmec, J. Aplikace zásady *ne bis in idem* v případě daňových deliktů. Evropský soud pro lidská práva, 52623/14. Soudní rozhledy, 2019, č. 4, s. 138.

<sup>48</sup> Usnesení NS ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 7 Tdo 1235/2019.

ho usnesení ze dne 8. 12. 2020, č. j. 6 Tdo 1188/2020-737, ve kterém NS dospěl k závěru, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem* na úseku pravidel silničního provozu. V tomto případě byl předmětem trestního i správního řízení totožný skutek spočívající v jednání pachatele odmítajícího se podrobit výkonu pravomoci úřední osoby (nerespektování výzev strážníků k zastavení vozidla), obě řízení měla trestní povahu, což prokazuje výše správní sankce (pokuta ve výši 8 000 Kč a zákaz řízení na dobu 8 měsíců), a šlo o opakování trestního řízení, neboť při rozhodování o vině a trestu nebyly soudy zohledněny výsledky správního řízení a sankce mu v tomto řízení uloženy.<sup>49</sup>

K porušení zásady *ne bis in idem* došlo podle NS i v případě posuzovaném v usnesení ze dne 24. 10. 2019, sp. zn. 4 Tdo 1197/2019. Z tohoto rozhodnutí především vyplývá, že je u daňových věcí pravděpodobnější, že dojde ke splnění podmínek vymezených ESLP, protože finanční úřad je povinen neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, a daňové penále má spíše doplňkovou funkci k jiným trestům, protože jeho účelem je zlepšit účinnost povinnosti daňových poplatníků a zabezpečit základ daňového systému. Jiné sankce uložené v přestupkovém a v trestním řízení mají oproti tomu významně stigmatizující charakter, takže se spíše funkčně nedoplňují.

Konkrétně bylo obviněnému uloženo celkem šest pokut v jednotlivých přestupkových řízeních za to, že v době od dubna 2015 do dubna 2017 slovně urážel poškozeného a jeho rodinu nejrůznějšími vulgaritami, vyhrožoval mu smrtí a ublížením na zdraví, pokřikoval na ně, naschvál je obtěžoval hlukem, úmyslně a soustavně vcházel na jejich pozemek, kde venčil psa, ohrožoval poškozeného teleskopickým obuškem, sledoval je dalekohledem atd. Pro částečně totožné jednání pak byl uznán vinným trestním soudem, že se v rámci delšího časového období (od července 2015 do prosince 2017) dopustil několika trestných činů (nebezpečné pronásledování apod.). Podle NS se jednalo o stejné skutky, jen s „prodlouženým“ obdobím. Vedení dvojího řízení s možností uložení různých sankcí pro stejné jednání navíc „nebylo pro obviněného předvídatelné. Od počátku nemohl ani v nejmenším předpokládat, že s ohledem na skutkové okolnosti případu je uložení sankce v přestupkovém řízení a vzápětí i v rámci trestního stíhání možné, či dokonce pravděpodobné.“

Podle NS došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, protože byly uloženy sankce, které se nedoplňují („už ze samotného názvu je zřejmé, že výše uvedené přestupky vykazují základní rysy skutkových podstat trestných činů stejné povahy a chrání totožný objekt“) a trestní soudy nebraly na dříve uložené sankce zřetel. Podle NS to vyžaduje, „že musí být v odůvodnění rozhodnutí soudu specifikováno, že obviněný

<sup>49</sup> Viz bod 68.

*byl za stejný čin potrestán v jiném řízení, a proto je sankce uložená v trestním řízení o to mírnější.*“ Po zrušení rozhodnutí může nové rozhodnutí obstát, pokud prvostupňový soud omezí rozhodné období, tedy provede úpravu skutkové věty ve výroku o vině s tím, že se týká pouze jednání od května do prosince 2017.

V linii **správního trestání** NSS již v roce 2016 shrnul závěry rozsudku A. a B. *proti Norsku* a zároveň potvrdil jejich využitelnost i mimo daňové právo, v oblasti silničních přestupků.<sup>50</sup> Postupně si NSS osvojil aplikaci podmínek vymezených pro dvojí trestání – a v roce 2020 na ně poprvé odkázal v souvislosti s ochranou životní prostředí. Jednalo se o případ společnosti potrestané za nepovolené umístění výkopového materiálu (odpadu) na lesní pozemek, které byla uložena pokuta za porušení povinnosti provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem podle zákona o odpadech<sup>51</sup> a zároveň podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. MS v Praze dospěl v rozsudku ze dne 30. 11. 2018, č. j. 6 A 225/2015-48, k závěru, že se jedná o totožnost skutku a tudíž porušení zásady *ne bis in idem*. Konstatoval, že obě rozhodnutí se týkala téže události, existuje shoda v jednání a existuje shoda v následku. NSS s takovým závěrem nesouhlasil a rozsudek MS zrušil, protože „*městským soudem u obou skutků vymezený jediný chráněný zájem (ochrana životního prostředí) je příliš široký, neboť v důsledku znečištění postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí.*“<sup>52</sup>

Ačkoliv se nejednalo o totožnost skutku, bylo potřeba posoudit, zda (dvojí) trestání vyhoví požadavkům, které vyjádřil ESLP. Zejména zda bylo přihlédnuto k již uložené sankci. NSS proto zavázal prvostupňový soud následujícím způsobem: „*V nyní posuzované věci je zřejmé, že žalobkyně svým jednáním ohrozila či porušila více chráněných zájmů, tedy její jednání má více (různých) právních následků, což zakládá existenci více skutků de iure. Za tohoto stavu vyvstávají otázky, zda se žalovaný zabýval existencí souběhu správních deliktů a zda použil zákonnou metodu pro určení sankce za sbíhající se správní delikty, zejména zda respektoval zásadu absorpce (k tomu viz přiměřeně také výše uvedený rozsudek ESLP A a B*

<sup>50</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2016, č. j. 6 As 163/2016-39, bod 24: „...jak záznamy bodů v registru řidičů, tak i pozbytí řidičského oprávnění jsou nevyhnutelným a automatickým důsledkem nabytí právní moci určitého správního rozhodnutí o přestupku. Jsou tedy trestem akcesorickým, spjatým s trestem hlavním. Jeho hrozby si obviněný musí být v řízení vědom (neznalost zákona neomlouvá) a má možnost tomu přizpůsobit svou procesní obranu v jednotlivých řízeních (zejména v tom posledním, kde mu již ztráta řidičského oprávnění jako důsledek odsuzujícího rozhodnutí bezprostředně hrozí). Právě tím je dáno, že česká právní úprava neporušuje čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě...“

<sup>51</sup> Podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

<sup>52</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018-33.

proti Norsku). V dalším řízení tedy městský soud vyhodnotí, zda bude na základě žalobních námitek (viz k tomu zejména argumentaci žalobkyně směřující proti výši uložené sankce) možné přiměřeně posoudit rozhodnutí žalovaného ve světle kritérií uvedených v rozsudku ESLP A a B proti Norsku, respektive ve světle soudní judikatury týkající se trestání sbíhajících se správních deliktů.<sup>53</sup>

Městský soud poté, co mu byla věc vrácena k dalšímu rozhodnutí, zrušil rozhodnutí druhostupňového (MŽP) i prvostupňového správního orgánu (ČIŽP).<sup>54</sup> Obě řízení sice sledovala vzájemně se doplňující cíle a potrestaná společnost mohla coby podnikatel v oblasti odpadového hospodářství předvídat potrestání v obou liniích. Nicméně správní orgány nedostály požadavkům na uplatnění absorpční zásady v rámci ukládání sankce: „V prvostupňovém rozhodnutí není existence předchozího rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 vůbec zmíněna, inspekce (ani žalovaný) se vůbec nezabývali vztahem mezi jednáním, za které již byla žalobkyně postižena a jednáním, které bylo předmětem druhého (tedy nyní posuzovaného) správního řízení, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí, nijak tedy nevyhodnotila, zda se jedná o souběh správních deliktů, a z toho vyplývající důsledky. Stejně tak při ukládání sankce inspekce nijak nepřihlédla k tomu, že předchozím rozhodnutím téhož správního orgánu (byť jiného oddělení) již byla žalobkyni určitá sankce uložena, tuto okolnost nijak nevzala v potaz při ukládání další sankce, absorpční zásada (ani jakákoli jiná) inspekci použita nebyla, sankce byla ukládána naprosto izolovaně, jako by k uložení předchozí sankce nedošlo.“<sup>55</sup>

Z uvedeného vyplývá, že dvojí trestání může vylučovat jak totožnost skutku, tak i nedodržení absorpční zásady. Pro trestání souběhu přestupků není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž právě použití absorpční zásady.<sup>56</sup> Takový přístup je logický, protože při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů, a nelze brát zřetel na rozhodnutí zákonodárce rozdělit pravomoc správních orgánů podle dílčích složkových úseků a spolu s tím i od sebe oddělit jednotlivá správní řízení o přestupcích.

Není bez zajímavosti, že městský soud shledal i porušení dalších zásad trestání; konkrétně se jednalo o požadavek individualizace sankce. Ten se uplatní tím spíše, je-li pokuta vysoká (v tomto případě více než 1 milion Kč). Platí totiž, že správní orgán je povinen zabývat se důkladněji zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele zejména v případech, kdy si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci zákonem stanoveného rozmezí takovou inten-

<sup>53</sup> Body 34–35.

<sup>54</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 6 A 225/2015-109. Kasační stížnost nebyla podána.

<sup>55</sup> Bod 52.

<sup>56</sup> Viz rovněž rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, a ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87.

zitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, to se uplatní i u právnických osob.<sup>57</sup>

#### O autorovi:

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

### DOUBLE JEOPARDY IN ENVIRONMENTAL PROTECTION: FIVE YEARS WITH THE ECtHR JUDGMENT IN A. AND B. V. NORWAY

#### Abstract

This article summarises the recent case law of the ECtHR in the field of environmental protection. It looks more closely at the application of the *ne bis in idem* principle in environmental protection, following the criteria clarified by the ECtHR in the 2016 *A. and B. v. Norway* judgement (24130/11, 29758/11). The case law of the Czech courts, both criminal and administrative, has gradually reflected the conclusions of the ECtHR in the tax cases. Recently, it has been moving into other areas, including environmental protection. The author therefore seems attempts to draw attention to this development.

**Key words:** ECtHR, *ne bis in idem*, double jeopardy, environmental protection



<sup>57</sup> Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133.

## ☛ Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ☚

### ŠKODA ZPŮSOBENÁ VLKY PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM (II. ÚS 3357/20): LZE PO STÁTU POŽADOVAT, ABY PŘIJAL ZÁKON S KONKRÉTNÍM OBSAHEM?

*JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Mgr. Gabriela Procházková*

Ve věci sp. zn. II. ÚS 3357/20 se Ústavní soud zabýval postupem civilních soudů ve vztahu k ochraně vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelé – skupina zemědělců – požadovali, aby stát (MŽP) přijal právní úpravu umožňující odstřel vlků, kteří jim působí škody. Ústavní soud stížnost odmítl. Ztotožnil se se závěry obecných soudů, že podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“), se nelze domáhat uložení povinnosti státu připravit návrh zákona.<sup>1</sup>

Kauze se dostalo poměrně silné mediální pozornosti, která se však až na výjimky omezila na vyjádření stěžovatelů a dryádnickou zkratku „bezvýhodné situace“ chovatelů.<sup>2</sup> Alespoň stručný komentář, který tematicky doplňuje články z předchozích čísel tohoto časopisu,<sup>3</sup> nicméně zasluhuje také argumentace soudů v jednotlivých stupních. Nelze jí upřít jistý precedenční potenciál pro řešení podobných případů, ve kterých se jednotlivci domáhají efektivní ochrany majetku ze strany státu. Přesah má i řešení kompetenční otázky, protože k Ústavnímu soudu se dostal spor v linii civilního soudnictví. Přitom se zdá, že jeho podstatou je ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatelů, která spadá do soudnictví správního.

#### Nesnesitelná lehkost vytí

Během roku 2017 vlci způsobili sérii škod na Broumovsku. Podle stěžovatelů porušil stát (prostřednictvím MŽP) svoji prevenční povinnost, když nepodnikl kroky k řešení způsobovaných škod. MŽP by proto podle stěžovatelů mělo připravit návrh změny platné legislativy tak, aby 1) existovala legální možnost přímé obrany před škodami způsobenými vlkem a 2) reguloval se počet jedinců tohoto živočicha s ohledem na místní specifika jednotlivých částí České republiky. Pro oblast

<sup>1</sup> Usnesení ÚS ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 3357/20.

<sup>2</sup> Viz např. Zwyrek Hamplová, J., *Vlci míří k Ústavnímu soudu ČR. Chovatelé ovcí požadují, aby stát změnil zákon a povolil odstřel šelem. Tisková zpráva*. Dostupné z: <https://www.vlktravunezere.cz/files/08c02979eb21e110ba68a657ae12bce8fd2db7e5eb5931090ef7f9b55eaa2759?name=tiskova-zprava>

<sup>3</sup> Viz zejm. Křížová, B. *Aktuální vývoj právní úpravy poskytování náhrad škod způsobených vybranými (zvláště chráněnými) živočichy v ČR. České právo životního prostředí*, 2021, č. 1(59), s. 12–30.

Broumovska žalobci navrhovali absolutní omezení výskytu vlka. Argumentovali tím, že stát má stejně jako ostatní subjekty povinnost předcházet přímým škodám na majetku občanů, jak vyplývá z § 2900, § 2901 a § 2903 odst. 2 ObčZ. Stát však podle jejich názoru svou prevenční povinnost neplní, chrání vlka jako kriticky ohrožený druh zvláště chráněného živočicha a poskytuje pouze nedostatečné náhrady za jím způsobenou škodu, neboť náhrada podle zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 115/2000 Sb.“) nezohledňuje náklady, které má chovatel s likvidací zabitých zvířat. Žalobci poukazovali také na nepřiměřenost podmínek, které je nutné splnit, aby byla náhrada podle zákona č. 115/2005 Sb. vyplacena. Svou argumentaci doplnili odkazem na útoky na člověka zaznamenané v Německu, Řecku, Kanadě a USA a vyslovili obavu ze vzniku podobných případů v České republice, pokud nebude situace včas řešena.

Prvostupňový soud žalobu zamítl,<sup>4</sup> neboť došel k závěru, že nemá oprávnění uložit MŽP přípravu změny zákona tak, jak požadovali žalobci. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelé podali odvolání k Městskému soudu v Praze, který zrušil rozsudek okresního soudu, řízení zastavil a věc postoupil MŽP.<sup>5</sup> Podle městského soudu se totiž nejedná o poměry soukromého práva, nýbrž o snahu podnitit MŽP k zákonodárné iniciativě. Proti usnesení městského soudu stěžovatelé podali dovolání, na jehož základě Nejvyšší soud rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.<sup>6</sup> Podle Nejvyššího soudu není jiný orgán, který by byl oprávněn rozhodnout o ochraně práv a oprávněných zájmů účastníků v této věci. MŽP sice může navrhnout změnu legislativy, není však příslušné projednat a rozhodnout o právu žalobců na ochranu jejich vlastnického práva. Proto zde byl k rozhodnutí o ochraně práv účastníků příslušný soud.

Městský soud následně potvrdil rozsudek okresního soudu o zamítnutí žaloby.<sup>7</sup> Uvedl, že i stát má prevenční povinnost stejně jako právo přiměřeně zasáhnout tak, aby nedocházelo k nedůvodné újmě na majetku. Zároveň však konstatoval, že žalobě nebylo možné vyhovět, neboť soud správnímu orgánu nemůže nařídít, aby rozhodl určitým způsobem a v určité době. Opačný postup by byl v rozporu se zásadami dělby moci v České republice. Následné dovolání Nejvyšší soud zamítl.<sup>8</sup> Konstatoval, že změny zákona nelze dosáhnout skrze soudní rozhodnutí, aniž by byly porušeny principy dělby moci v České republice. Ani vydání rozsudku v požadovaném znění by nemohlo stěžovatelům přinést účinnou ochranu před ško-

<sup>4</sup> Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 29. 3. 2018, č. j. 26 C 12/2018-37.

<sup>5</sup> Usnesení MS v Praze ze dne 27. 6. 2018, č. j. 19 Co 155/2018-64.

<sup>6</sup> Usnesení NS ze dne 30. 5. 2019 č. j. 25 Cdo 4017/2018-77.

<sup>7</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 16. 10. 2019, č. j. 19 Co 155/2018-86.

<sup>8</sup> Rozsudek NS ze dne 3. 9. 2020 č. j. 25 Cdo 366/2020-109.

dami způsobenými vlkem, neboť vypracování návrhu legislativy nezaručuje jeho přijetí vládou a schválení Parlamentem.

### Komentář

Rekapitulovaný vývoj případu naznačuje paradoxní vyústění: Civilní soudy konstatovaly vlastní pravomoc k rozhodnutí o žalobě, aby mohla být poskytnuta soudní ochrana práv žalobců, protože MŽP nemůže zajistit přijetí právního předpisu, který by situaci žalobců řešil. Ale dospěly k závěru, že samy nemohou ničeho činit.

Z pohledu požadavku na účinnou ochranu práv je zřejmé, že podle žalobců dochází k nepřiměřenému zásahu do jejich majetkových práv, v rozporu s preventivní povinností státu. Civilní soudy posuzovaly povinnost státu optikou civilní úpravy preventivní povinnosti, která umožňuje, aby ohrožený při vážném ohrožení požadoval, aby soud uložil vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy (§ 2903 odst. 2 ObčZ).

Není pochyb, že stát má povinnost přiměřeně zasáhnout tak, aby nedocházelo k nedůvodné újmě na majetku jednotlivců, a tato povinnost odpovídá pozitivnímu závazku státu zajistit ochranu vlastnického práva i dalších práv. Povinnost státu v daném případě je však povahy veřejnoprávní, protože ji stát zajišťuje zejména veřejnoprávními prostředky, z pozice nadřazené, takže dotčené právo žalobců má povahu subjektivního veřejného práva. Z pohledu mocenské teorie<sup>9</sup> nebo metody právní regulace<sup>10</sup> nesplňuje vztah státu a jednotlivců při zajištění jejich ochrany před škodami vznikajícími vlky obecné chápání soukromoprávního vztahu, na kterém je založena pravomoc civilních soudů projednávat věci v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 1 o. s. ř. Ochranou subjektivních veřejných práv jsou v tomto případě pověřeny správní soudy podle § 2 s. ř. s.

Soudy včetně ÚS naznačují, že za výsledek sporu si mohou žalobci do značné míry sami tím, o co žádají. Podle NS „zřejmě zcela neuvážili průběh legislativního procesu“, podle ÚS „zvolili procesní postup podle občanského zákoníku, jenž je nevhodný již na první pohled. Nejeví se příliš smysluplně, pokud byl podle ustanovení zakotvujícího (soukromoprávní) preventivní povinnost formulován návrh, na jehož základě měla být soudem orgánu veřejné moci uložena povinnost veřejnoprávního charakteru.“ Mohlo by se zdát, že při vhodnějším uchopení žaloby by mohli žalobci uspět, ale není tomu tak již z podstaty věci. Veřejnoprávní povahu nemá jen povinnost, která měla být soudy uložena, nýbrž již samotný vztah mezi státem a žalobci. Není přitom podstatné, že o náhradě škody způsobené zvláště chra-

<sup>9</sup> Viz např. usnesení ÚS ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, a ze dne 9. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 1359/08.

<sup>10</sup> Viz např. usnesení zvláštního senátu o rozhodování o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf. 81/2004-12, nebo ze dne 2. 9. 2010, č. j. Konf. 110/2009-11.

něnými živočichy, tedy i vlky, rozhodují civilní soudy. Obecně platí, že ačkoliv se nárok na náhradu škody při výkonu veřejné moci vůči státu považuje za nárok soukromoprávní povahy, vychází z veřejnoprávního mocenského vztahu, což potvrzuje ustálená praxe i odborná literatura.<sup>11</sup> Náhrada škody způsobené zvláště chráněnými živočichy má navíc povahu státní podpory, takže se nejedná o typickou náhradu škody, která by byla (v celém rozsahu) přičitatelná státu. Její poskytnutí je z pohledu čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU podmíněno zvláštními požadavky, které se týkají vymezení způsobitelných nákladů i podmínky minimálního příspěvní ze strany příjemců v podobě přijetí rozumných preventivních opatření.<sup>12</sup>

Jinak řečeno, civilní soudy měly věc postoupit příslušnému správnímu soudu, který měl žalobu posoudit jako žalobu o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. spojenou s návrhem, aby soud současně s rozhodnutím nařídil státu přijmout právní úpravu. Při posuzování námítky, že stát nezákonně zasahuje do práv žalobců, by i správní soudy vycházely subsidiárně z úpravy preventivní povinnosti v ObčZ. Případně měl civilní soud předložit věc k posouzení zvláštnímu kompetenčnímu senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Správní soudy koneckonců již v principu podobné případy posuzovaly. Již v roce 2010 brojili žalobci zásahovou žalobou proti nevydání akčního plánu pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice. NSS v této věci odmítl argumentaci krajského soudu, podle které pokud určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám, vůči nimž takováto entita vystupuje vrchnostensky jako nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti konkrétní osobě, nebo že bylo v důsledku tohoto aktu vůči konkrétní osobě přímo zasaženo.<sup>13</sup> NSS dovodil, že i nepřijetí regulace, která svědčí ochraně určitého okruhu osob, může být nezákonným zásahem: „*I taková nečinnost však může být fakticky zaměřena proti úzkému či poměrně specifickému okruhu osob.*“<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Srov. Ištváněk, F., Simon, P., Korbel, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 149–152; rozsudek zvláštního senátu o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 12. 7. 2021, č. j. Konf 8/2019-16.

<sup>12</sup> Viz pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020. 2014/C 204/01. Úř. věst. L 7. 2014, s. 1–97; nařízení Komise (EU) č. 702/2014 ze dne 25. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem. Úř. věst. L 193, 1. 7. 2014, s. 1–75.

<sup>13</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32.

<sup>14</sup> Tamtéž, bod 15.

Tento závěr odpovídá prejudikatuře NSS<sup>15</sup> i přístupu ESLP, který je patrný zejména z rozsudku ve věci *Stoicescu proti Rumunsku*.<sup>16</sup> V něm se ESLP zabýval problematikou rumunských toulavých psů na půdorysu osobní tragédie stěžovatelky, které útok smečky psů způsobil zranění s trvalými následky. ESLP dospěl k názoru, že existence velkého množství toulavých psů v ulicích Bukurešti představuje riziko pro veřejné zdraví a bezpečnost. Rumunsko má sice různé možnosti, jak k tomuto problému přistoupí, ovšem musí postupovat účelně, zvláště pokud existuje obecné nebezpečí, které se stává konkrétní a vážnou hrozbou pro obyvatelstvo. Podle ESLP Rumunsko svojí liknavostí porušilo práva stěžovatelky zaručená čl. 8 Úmluvy a zároveň neposkytlo stěžovateli soudní ochranu, protože se nemohla efektivně domáhat náhrady za provedené lékařské ošetření. V tomto ohledu se zdá, že judikatura ESLP poskytuje poměrně široké meze uvážení, jakým způsobem si stát stanoví priority ve zdravotnictví a následně využije prostředky určené na zdravotní péči. Rumunský případ však meze takového uvážení zužuje a navíc jde argumentačně nad prostý rámec poskytování lékařské pomoci, protože se ESLP dovolává doktríny účinnosti právní ochrany a požaduje přijetí širokých preventivních opatření přesahujících zájmy stěžovatelky.<sup>17</sup>

Podobně nedávno ve věci *Smiljanić proti Chorvatsku*<sup>18</sup> ESLP dovodil, že účast na silničním provozu je činností, která potenciálně může ohrožovat lidské životy. Státy mají jednak povinnost přijmout přiměřená preventivní opatření, aby byla zajištěna veřejná bezpečnost a minimalizován počet dopravních nehod, jednak povinnost zajistit účinné fungování těchto opatření v praxi – a to i ve vztahu ke konkrétním řidičům.<sup>19</sup> Tyto pozitivní závazky však nelze vykládat tak, aby bylo na vnitrostátní orgány uloženo nepřiměřeně tíživé břemeno, neboť je třeba brát v úvahu nepředvídatelnost lidského chování a operativní volby, které musí zohledňovat dostupné zdroje a priority.

<sup>15</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011-197: „...naplnění 5. podmínky se může týkat více subjektů, které se vůči zásahu mohou domáhat ochrany podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.; zásah tudíž pojmově nemusí být zaměřen výlučně vůči konkrétní osobě. Proto se např. mohou domáhat ochrany po splnění všech procesních podmínek normovaných s. ř. s. všichni účastníci demonstrace, vůči nimž byl proveden zákrok policistů (srov. poznámka č. 103 in Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. 2009, s. 579–584). V nyní posuzovaném případě však byla situace skutkové a právně podstatně odlišná, neboť akt žalované byl zaměřen vůči všem jejím členům. Za takové situace tudíž nelze hovořit o tom, že byl zaměřen vůči stěžovateli nebo že v jeho důsledku bylo vůči stěžovateli sazeno.“

<sup>16</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2011, *Stoicescu proti Rumunsku*, stížnost č. 9718/03.

<sup>17</sup> Blíže viz Vomáčka, V. *Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí: Právo na pitnou vodu (ne)existuje!* České právo životního prostředí, 2020, č. 1(55), s. 116–117.

<sup>18</sup> Rozsudek ESLP ze dne 25. 3. 2021, *Smiljanić proti Chorvatsku* (stížnost č. 35983/14).

<sup>19</sup> Rozsudek rozšiřuje okruh výjimečných situací, ve kterých musí státy poskytovat ochranu i před jednotlivci, kteří představují obecné ohrožení. Tento pozitivní závazek byl dosud dovozován jen tehdy, když byli buď pachatel, nebo oběti pod kontrolou vnitrostátních orgánů, ale tak tomu v prodávané věci nebylo. Viz stanovisko soudce Wojtyczka.

## Povinnost státu a politické uvážení

Nezákonný zásah v podobě nepřijetí akčního plánu je pochopitelně specifický tím, že **stát má konkrétní povinnost takový plán v určité podobě přijmout**. To znamená, že jsou „*situace, kdy lze hovořit o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání programu zlepšování kvality ovzduší, respektive jeho doplnění.*“<sup>20</sup> Tomu odpovídají i požadavky unijního práva, jak je vykládá SDEU v oblasti ochrany ovzduší<sup>21</sup> i v dalších oblastech. Příkladem budiž dovozené oprávnění dotčených osob domáhat se přijetí opatření k odstranění ekologické újmy ve smyslu čl. 12 směrnice 2004/35/ES.<sup>22</sup> Jak dovodil Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci C-529/15 (Folk),<sup>23</sup> „(k) úplnému a správnému provedení této směrnice je zapotřebí, aby tyto tři kategorie osob mohly předložit vyjádření v souvislosti se škodami na životním prostředí, měly oprávnění požadovat po příslušném orgánu přijetí opatření podle uvedené směrnice, a mohly tedy zahájit přezkumné řízení u soudu nebo jiného příslušného veřejného orgánu v souladu s články 12 a 13 této směrnice.“<sup>24</sup>

Od případů, kdy soudy nařizují státu nebo orgánům splnění povinnosti, jejíž konkrétní podoba vyplývá ze zákona, je možné odlišit případy, kdy je **nařízená povinnost jediným v úvahu připadajícím řešením nezákonného zásahu do práv žalobce**. Neexistuje tedy obecná povinnost státu (správního orgánu) přijmout konkrétní opatření, nicméně za určitých skutkových okolností (nezbytnost ochrany práv) se přijetí tohoto opatření stává povinným.

Např. Krajský soud v Praze v roce 2016 rozhodl,<sup>25</sup> že se městu Roztoky zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu nadále porušovalo práva žalobce. Zároveň mu přikázal, aby vydal regulační plán nebo zrušil nařízení o stavební uzávěře. Obec svojí faktickou nečinností podle soudu bránila ve výkonu vlastnického práva. Závěry krajského soudu potvrdil v roce 2018 NSS.<sup>26</sup> Obec namítala, že nevydání regulačního plánu není způsobilé být nezákonným zásahem, pokud v konkrétním případě neexistuje zákonná po-

<sup>20</sup> Usnesení MS v Praze ze dne 5. 3. 2019, č. j. 15 A 19/2019-60.

<sup>21</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 2014, *ClientEarth* (C-404/13, ECLI:EU:C:2014:238, bod 56: „...fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. lednu 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50, pokud členský stát nezajistil splnění požadavků vyplývajících z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a nepožádal přitom o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v jejím článku 22 (obdobně viz rozsudek Janeczek, EU:C:2008:447, bod 39).“

<sup>22</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75.

<sup>23</sup> Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

<sup>24</sup> Bod 46.

<sup>25</sup> Rozsudek KS v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85.

<sup>26</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

vinnost regulační plán vydat, ovšem soud takovou argumentaci odmítl. Podstatné totiž je, že nevydáním regulačního plánu, jehož vydáním by zanikla stavební uzáveřa, je žalobce přímo zkrácen na možnosti realizovat svůj podnikatelský záměr.

Uvedené závěry lze již považovat za součást ustálené judikatury: Krajský soud v Praze je potvrdil opět ve vztahu k povinnostem města Roztoky v roce 2021<sup>27</sup> a to- tožně posoudil Krajský soud v Plzni v roce 2021 nevydání regulačního plánu mě- stem Železná Ruda.<sup>28</sup> Rovněž NSS své předchozí závěry dovysvětlil, když na půdory- su přezkumu pandemických opatření uvedl, že za účelem ochrany práv žalobce „pře- klenoval nedostatky nečinnosti žaloby, již se nelze domáhat vydání opatření obecné povahy. Nešlo tedy o to, že by se žalobce domáhal deklarace nezákonnosti opatření obecné povahy, ale domáhal se ochrany proti nečinnosti při jeho vydání.“<sup>29</sup>

Dalším případem je plnění, které spočívá v **uplatnění nástroje určeného k tomu, aby odstranil nežádoucí následky nebo hrozící riziko**. Využití takového nástroje se může stát nárokovým, což dobře ilustruje změna přístupu NSS k zaha- jování řízení o odstranění stavby. NSS totiž připustil, aby se za určitých podmínek jednotlivci domáhali soudní ochrany proti ne zahájení řízení.<sup>30</sup> Jak upozorňuje Frumarová, „(j)de o vcelku zásadní a poměrně „revoluční“ závěr, který na straně jedné může bezesporu významně přispět k ochraně osob dotčených na svých hmot- ných právech ne zahájením správního řízení, ale který současně může otevřít cestu k popření tradiční dichotomie mezi řízeními zahajovanými na žádost a z moci úřed- ní, resp. jejich podstatou a účelem.“<sup>31</sup> Z hlediska pozitivních povinností státu však bylo dosavadní, rigidní dbání na nenárokovost řízení zahajovaných *ex offio* ne- udržitelné.<sup>32</sup> A jak si všímá Vojtášek, určitý obrat v judikatuře dává smysl i z toho důvodu, že „(v) veřejná správa tak stále více zasahuje do života fyzických či právnic- kých osob, a to nejen, když rozhoduje přímo o jejich právech či povinnostech, ale i v situacích, kdy má veřejná správa poskytnout ochranu veřejnému zájmu např. v podobě veřejného zdraví či životního prostředí. A to i tam, kde se konání veřejné správy dovolává osoba, která by nebyla účastníkem řízení zahájeného z podnětu ta- kové osoby.“<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Rozsudek KS v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 55 A 99/2019-62. Kasační stížnost nebyla podána.

<sup>28</sup> Rozsudek KS v Plzni ze dne 18. 6. 2021, č. j. 77 A 51/2021-44. Kasační stížnost nebyla podána.

<sup>29</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020- 100, bod 91.

<sup>30</sup> Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (ŽAVES a. s.).

<sup>31</sup> Frumarová, K. Správněsoudní ochrana v případech ne zahájení správního řízení *ex offio*. *Právní rozhledy*, 2021, č. 13–14, s. 468.

<sup>32</sup> Viz Vomáčka, V., Tomoszková, V. Tomoszek, M. Čl. 35 Životní prostředí. In Husseini, Faisal, Bartoň, Michal, Kokeš, Marian, Kopa, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2020. s. 1005.

<sup>33</sup> Vojtášek, Z. Soudní přezkum postupu správního orgánu při ne zahájení řízení z moci úřední. *Bulletin advokacie*, 2021, č. 3, s. 46.

Stanovení povinnosti správnímu orgánu zahájit řízení z moci úřední se přitom lze dovolávat právě žalobou proti nezákonnému zásahu a nikoliv žalobou nečinnosti. Tato možnost je omezena na případy, kdy žalobce vyčerpal jiné právní prostředky ochrany (podnět k zahájení řízení a podnět k realizaci opatření proti nečinnosti) a neexistuje jiné správní řízení či právní prostředek, kterým je možné zajistit ochranu dotčených práv v rámci veřejné správy. Správní soud také musí zvážit, zda žalobce svoje právo nezneužívá.<sup>34</sup> Klíčové nicméně je, zda vůbec může výkon určité pravomoci přispět k ochraně práv subjektivních veřejných práv žalobce.

Jak například upřesnil NSS<sup>35</sup> v navazující judikatuře, se zásahovou žalobou neuspěje obec, která se domáhá okamžitého zastavení provozu kamenolomu podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti, protože se jedná o nástroj, který je specifický a aktivuje se pouze v případě, že organizace, která v dobývacím prostoru vykonává svou činnost (zpravidla těžbu, průzkum, sanaci či rekultivaci), sama opomene přijmout bezodkladná opatření k odstranění zjištěných závad a k předcházení provozních nehod a pracovních úrazů.<sup>36</sup> „Pravomoc báňského úřadu okamžitě zastavit provoz nechrání ani nepřímá práva obce nebo jejích občanů (chrání otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci apod.), nemůže se proto nijak dotýkat hmotných práv obce a jejích obyvatel ve smyslu závěrů rozsudku ŽAVES.“<sup>37</sup> Obec však může teoreticky uspět, pokud se bude domáhat ochrany proti nezahájení řízení o změně nebo zrušení dobývacího prostoru: „Stěžovatelka si zřejmě nevšimla, že vedle prostého (dočasného) zastavení provozu dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti existuje řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru, které je plnohodnotným správním řízením se speciální úpravou (srov. § 27 a § 28 horního zákona). Právě toto řízení zahajuje obvodní báňský úřad buďto na návrh organizace (privilegovaný subjekt), nebo z moci úřední. Při splnění podmínek vytyčených v rozsudku rozšířeného senátu ŽAVES by se jeho zahájení mohla domoci též stěžovatelka.“<sup>38</sup>

<sup>34</sup> „Je třeba si uvědomit, že například v oblasti stavebněprávní existují spleť vztahy mezi stavebníkem a sousedy, které není vždy vhodné řešit ve správním soudnictví. Správní soud by nemusel dle okolností dané věci poskytnout ochranu např. takovému žalobci, který nejprve soukromoprávním ujednáním přivoli k určitému (jednoznačnému) způsobu užití svého pozemku, poté se však pokusí (aniž byly ze strany stavebníka porušeny podmínky či limity žalobcova přivolení) svých soukromoprávních závazků zbavit iniciací pravomocí správního orgánu, který upozorní na rozpor využití pozemku s veřejným právem. Jinými příklady zneužití práva mohou být např. situace, kdy s ohledem na povahu věci bude v daném případě nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi dvěma fyzickými či právnickými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální, případně kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval.“ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bod 88.

<sup>35</sup> Viz rovněž rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020-45.

<sup>36</sup> S odkazem na Vícha, O. Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s., komentář k § 41.

<sup>37</sup> Bod 26.

<sup>38</sup> Bod 27.

Konečně zbývá skupina plnění, která nejsou rozhodnutím soudu vymezena, ale **je zřejmé, čeho se musí týkat a k čemu musí směřovat** – a v důsledku i jakou musí mít podobu. Například pokud Městský soud v Praze vyhoví klimatické žalobě, která požaduje uložení povinnosti ministerstvům a vládě přijmout nezbytná a přiměřená opatření „vedoucí k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století“,<sup>39</sup> je zřejmé, že zůstává zachované politické uvážení, které ústředním orgánům svědčí, pokud pluralita variant neumožňuje definovat obecné paradigma rozhodování podobných otázek. Zároveň ani uvážení, které by bylo možné označit za politické (typicky formulace různých státních politik a strategií), není vyňato ze soudní kontroly, pakliže v jeho důsledku může dojít k zásahu do základních práv, a zvláště pak, je-li přezkum navazujících aktů sice možný, ale z různých důvodů komplikovaný či neefektivní. Tehdy lze totiž uvažovat o tom, že se nejedná ze strany soudů o přezkum „čisté“ politické vůle, nýbrž hmotněprávní zákonnosti.<sup>40</sup>

Příkladem v tomto ohledu je rozhodnutí berlínského správního soudu, který v roce 2019 dovodil,<sup>41</sup> že německá vládní politika v oblasti ochrany klimatu podléhá soudnímu přezkumu a musí být v souladu s povinnostmi vlády chránit základní práva podle německé ústavy. Vláda totiž musí přijmout opatření k zajištění přiměřené a účinné ochrany základních práv osob potenciálně ovlivněných změnou klimatu, včetně práva na život a vlastnického práva. Zároveň svědčí vládě relativně široké uvážení, takže jsou soudy příslušné toliko zkoumat, zda nejsou preventivní opatření na ochranu základních práv zcela nevhodná nebo nepřiměřená.

Podobných žalob se v Německu objevilo více. Ze čtyř neúspěšných vzešly ústavní stížnosti, o kterých ve spojeném řízení rozhodoval *Bundesverfassungsgericht* v roce 2021.<sup>42</sup> Potvrdil uvedené závěry a konstatoval, že německý klimatický zákon je protiústavní. Politické uvážení přitom ještě výrazněji omezil. Stát podle něj nemá na výběr a zákonodárce „*musí sám stanovit potřebná ustanovení, která upřesní celkové množství emisí, jež jsou povoleny pro určitá období. Pokud jde o způsob, jakým se přijímá právní rámec pro povolená množství emisí, nelze legislativní proces nahradit omezenou formou parlamentní účasti, kdy Spolkový sněm pouze schvaluje nařízení spolkové vlády. Je tomu tak proto, že právě zvláštní veřejná funkce legislativního procesu je zde nutná pro přijetí parlamentního zákona.*“

<sup>39</sup> Žaloba ze dne 21. 4. 2021 spolku Klimatická žaloba a dalších proti nezákonnému zásahu Vlády ČR a jednotlivých ministerstev, řízení u MS v Praze pod sp. zn. 14 A 101/2021. Dostupné z: <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/04/Klimatika%CC%81-z%CC%8Caloba.pdf>

<sup>40</sup> Srov. nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

<sup>41</sup> Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. VG 10 K 412.18.

<sup>42</sup> Rozsudek BverfG ze dne 24. 3. 2021, sp. zn. 1 BvR 2656/18.

Zákonodárný proces je tak odpovídajícím nástrojem nápravy nezákonného zásahu. Některé úspěšné stížnosti ostatně směřovaly nikoliv obecně na nezákonný zásah, který se dotýká práv žalobců, ale výslovně na to, že Spolková republika Německo nepřijala vhodná *zákonná ustanovení* a opatření k řešení změny klimatu. A tak jim porozuměl i BverfG.<sup>43</sup> Zákonodárci stále svědčí určité uvážení, ale zároveň nemůže dojít k vyprázdnění podstaty čl. 20a Základního zákona (*Grundgesetz*),<sup>44</sup> podle kterého „*Stát v rámci své odpovědnosti za budoucí generace také chrání přirozené základy života a zvířat v rámci ústavního pořádku prostřednictvím právních předpisů a v souladu s právem a spravedlností prostřednictvím výkonné moci a soudnictví.*“

Pochopitelně se nabízí srovnání s čl. 7 české Ústavy. Právě s tímto článkem ÚS i obecné soudy<sup>45</sup> běžně spojují přiznání práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, které na závazek státu chránit přírodní bohatství *přímo navazuje*.<sup>46</sup> Obráceně by tak mělo platit, že práva jednotlivců mohou být dotčena, pokud dochází k vyprazdňování ochranného závazku v čl. 7 Ústavy. V nálezu ze dne 26. 1. 2021, Pl. ÚS 22/17, který se týkal omezení účastenství ekologických spolků, však ÚS vlastní prejudikaturu ignoroval a relativizoval úlohu spolků konstatováním, že se čl. 7 Ústavy *v první řadě týká samotné činnosti státu*.<sup>47</sup> Namísto toho se měl ÚS zabývat tím, nakolik změna zákona fakticky oslabuje naplňování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny,<sup>48</sup> podobně jako je třeba se zabývat tím, nakolik stát plní své závazky, při posuzování existence nezákonného zásahu vyvolaného liknavostí ke změnám klimatu.

<sup>43</sup> Viz např. bod 38: „*Mit ihren Verfassungsbeschwerden beanstanden die Beschwerdeführenden in erster Linie, dass der Staat keine ausreichenden Regelungen zur Reduktion von Treibhausgasen, vor allem von CO<sub>2</sub>, geschaffen habe.*“

<sup>44</sup> Bod 207: „*Art. 20a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. Grundsätzlich ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten.*“

<sup>45</sup> Viz např. usnesení RS NSS z 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

<sup>46</sup> Nález ÚS z 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 21.

<sup>47</sup> Čl. 93.

<sup>48</sup> K tomu viz např. Stejskal, V. Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.), *České právo životního prostředí*, 2021, č. 59, s. 112–125. Nebo Vomáčka, V., Tomoszek, M., Tomoszková, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu ÚS Pl. 22/17). *Soudní rozhledy*, 2021, č. 11–12, s. 353–359.

## Nezákonný zásah v podobě nedostatečné ochrany před vlky

Uvedené neznamená, že by žalobci se zásahovou žalobou uspěli.

Co se týče **procesního postupu**, zásada subsidiarity zásahové žaloby obecně vyžaduje, aby nebyla k dispozici žaloba jiného typu<sup>49</sup> a aby před podáním žaloby byly vyčerpány prostředky, které by mohly vést k nápravě před správním orgánem, resp. před orgánem veřejné moci, který se namítaného pochybení (zde nečinnosti) dopouští.<sup>50</sup> V případě podání zásahové žaloby spočívající v nečinnosti správního orgánu je tímto prostředkem, jak již bylo uvedeno, opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které se s přihlédnutím k § 6 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 téhož zákona uplatní na všechny úkony správních orgánů.<sup>51</sup> Pro žalobu v dané věci, která směřuje proti MŽP, však aktivace opatření proti nečinnosti není nutná. Podle soudů by totiž v situaci, kdy se tvrzené nečinnosti dopouští ústřední orgán státní správy, byl požadavek na podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti příliš formalistický.<sup>52</sup> To platí i pro MŽP.<sup>53</sup>

Samotný **požadavek přijetí zákona, který by umožnil odstřel vlků**, je zbytečný, protože takový zákon existuje; možnost povolení výjimky z ochrany vlků upravuje § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodnutí ÚS nezmiňovaný. Zákonná úprava přitom slouží i ochraně majetkových práv zemědělců, protože jedním z důvodů pro udělení výjimky z ochrany je i prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku. Zákonná úprava přitom směřuje i na situace, kdy škoda vzniká jedinému zemědělci nebo úzkému okruhu zemědělců.<sup>54</sup> Jistě lze namítat, že úprava odchylného režimu z druhové ochrany výrazně straní vlkům, protože udělení výjimky spojuje rovněž s neexistencí jiného uspokojivého řešení, za které je nutné považovat i opatření provedená chovateli k ochraně zvířat,<sup>55</sup> a zejména tím,

<sup>49</sup> Ustálená judikatura NSS stojí na tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární (podpůrnou) povahu, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, nebo rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101, pokud jde o vztah k žalobě na ochranu proti nečinnosti). Blíže viz např. triptych Svoboda, T., Chamráthová, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 388–393; č. 12, s. 435–439; č. 13–14, s. 477–482, nebo Štencel, V., Vomačka, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146–151.

<sup>50</sup> § 85 s. ř. s. Srov. také rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.

<sup>51</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47.

<sup>52</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 8/2009-62.

<sup>53</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, č. j. 9 As 101/2019-42.

<sup>54</sup> Rozsudek BVerfG ze dne 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18.

<sup>55</sup> Viz Stálý výbor Bernské úmluvy. *Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention*. T-PVS (2011) 2, bod 7, dostupné z: <https://rm.coe.int/16807461dd>

že příznivý stav populace bude dosažen nebo přetrvá udělené výjimce navzdory. V tomto směru je zákonodárce vázán požadavky mezinárodního<sup>56</sup> a unijního práva – především směrnice o stanovištích,<sup>57</sup> přičemž podmínky odstřelu vlků v rámci systému přísné ochrany ve smyslu čl. 12 a násl. směrnice následují dikci čl. 16 směrnice. K povolení výjimky z ochrany vlků by tak v českých podmínkách s ohledem na velikost vlčích populací ani nemělo docházet.<sup>58</sup> Přinejmenším nemůže být odchylný režim obecným nástrojem předcházení hospodářským škodám.<sup>59</sup>

Přísné podmínky odchylného režimu však nemohou být důvodem, aby soud případně vyhověl požadavku (bezpodmínečného) odstřelu vlků. Je tomu tak z důvodu, že se nejedná o jediný možný či předvídaný postup, který slouží k ochraně práv zemědělců, jak je tomu v jiných výše uvedených případech. Jinak řečeno, povinnosti státu chránit majetková práva zemědělců neodpovídá veřejné subjektivní právo na zastřelení vlka. Tomu, aby zemědělci nenesli nepřiměřené břemeno negativních důsledků ochrany vlka, slouží právě zákon č. 115/2000 Sb. Pokud by zemědělcům vznikala újma nad rámec nároků vyplývajících ze zákona č. 115/2000 Sb. a nebylo by spravedlivé po nich požadovat, aby ji nesli (při vědomí naznačených omezení státní podpory vyplývajících z unijního práva), není vyloučený ani nárok na náhradu omezení vlastnického práva, který se opírá přímo o ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Vlk spadá do předmětu ochrany tzv. Bernské úmluvy (Úmluva o ochraně evropských druhů volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a jejich stanovišť, č. 107/2001 Sb. m. s.) s podmínkami pro odchylný postup upravenými v čl. 9 Úmluvy. Nicméně při podpisu a schválení Úmluvy byly podle článku 22 odst. 1 Úmluvy uplatněny Českou republikou výhrady mj. k uvedení vlka (*Canis lupus*) v Příloze II s tím, že u něj bude stejně jako u ostatních druhů s uplatněnou výhradou „v případě nutnosti využíván režim odpovídající druhům uvedeným v Příloze II“. Úmluva se i tak uplatní jako vodítko pro výklad směrnice o stanovištích, proto je možné vycházet i z doporučení a výkladových materiálů připravených Stálým výborem Bernské úmluvy.

<sup>57</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7–50.

<sup>58</sup> Srov. v tomto ohledu nepřesnou interpretaci rozhodnutí ÚS jedním z iniciátorů stížnosti, že je nutné (a možné) řešit odstřel vlků „politickou“ cestou: „Využijeme všech možných prostředků, abychom ovlivnili rozhodování Parlamentu ČR, který dříve nebo později o tom bude hlasovat. Vývoj v okolních zemích je podobný, dochází k určité právní úpravě ochrany vlků“. Viz Lidé žádali regulaci vlků v Broumovském výběžku, u ÚS se stížností neuspěli. *Advokátní deník online*, 20. 4. 2021, dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/20/lide-zadali-regulaci-vlku-v-broumovskem-vybezk-u-us-se-stiznosti-neuspeli/>

<sup>59</sup> Viz např. *per analogiam* rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-507/04, ECLI:EU:C:2007:427, body 113–115).

<sup>60</sup> Viz zejm. *per analogiam* NS 22 Cdo 1425/2014: „Dlouhodobý stav, kdy je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu bez jakékoliv náhrady, může proto podle Nejvyššího soudu nabyt ústavněprávní roviny a s přihlédnutím k okolnostem individuálního případu vést k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace článku 11 odst. 4 LPS“. Podobně viz NS 22 Cdo 1249/2018 nebo z linie správního soudnictví RS NSS 1 Ao 1/2009-120, NSS 7 Aos 4/2012-31 a 2 As 315/2015-113.

**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. Gabriela Procházková** je doktorandkou na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

**DAMAGE CAUSED BY WOLVES BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT (COMMENTARY ON RESOLUTION NO. II. ÚS 3357/20):  
CAN THE STATE BE REQUIRED TO ADOPT A LAW  
WITH SPECIFIC CONTENT?**

**Abstract**

In case No. II ÚS 3357/20, the Czech Constitutional Court dealt with the procedure of civil courts concerning the protection of property rights. The complainants - a group of farmers - demanded that the State (the Ministry of the Environment) adopt legislation allowing the shooting of wolves that cause them damage. The Constitutional Court rejected the complaint and upheld the conclusion that it could not be sought to impose an obligation on the State to draft law under the Civil Code. The authors argue that in its essence, the relationship between farmers and the State is of a public law nature, so the civil courts should have referred the matter to the administrative courts. Administrative justice provides protection against unlawful interference, and the courts can impose certain obligations. These obligations may also take the concrete form of carrying out a specific, even legislative process.

**Key words:** Czech Constitutional Court, damage caused by wolves, positive obligation, unlawful interference



## ☛ STUDENTSKÁ VĚDA ☛

### CENA JOSEFA VAVROUŠKA 2021

Na začátku listopadu 2021 proběhlo již po šestadvacáté slavnostní předávání Ceny Josefa Vavrouška, která je udílená za mimořádné kvalifikační práce studentů českých a slovenských vysokých škol související s problematikou ochrany životního prostředí, ochrany přírody, udržitelným rozvojem či environmentální politikou. Na rozdíl od minulého podzimu, v němž slavnostní ceremoniál díky epidemiologické situaci neproběhl, se mohli laureáti letošního ročníku sejít v krásné a historické Malé aule Karolina, aby na slavnostním vyhlášení převzali ocenění za své závěrečné práce. V 26. ročníku výbor pro udílení Ceny Josefa Vavrouška hodnotil osmnáct přihlášených kvalifikačních prací, které se utkaly ve třech soutěžních kategoriích. Pražská právnická fakulta již tradičně opanovala kategorii magisterských prací, v níž obdržela jedno první a jedno dělené druhé místo. V kategorii dizertačních prací pak uspěla taktéž bývalá studentka, a dnes již odborná asistentka na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Mezi oceněné texty studentů pražské právnické fakulty patřily tyto práce.

První místo si odnesl Mgr. Přemysl Pečený za diplomovou práci s názvem **Vybrané otázky právní úpravy geneticky modifikovaných organismů**. Vedoucí a konzultantkou byla JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Děleným druhým místem byla oceněna diplomová práce Mgr. Jakuba Straky nesoucí název **Právní aspekty využívání alternativních paliv v dopravě**. Vedoucí a konzultantkou byla JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Čestné uznání v kategorii dizertačních prací si odnesla JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D., za svou práci **Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí**. Vedoucím a konzultantem byl prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Všechny oceněné práce studentů byly úspěšně obhájeny na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Předseda výboru pro udílení cen Josefa Vavrouška prof. Martin Potůček následně přítomné seznámil s informací, že již brzo vyjde druhé, doplněné vydání publikace o Josefu Vavrouškovi, které by mělo nejen udržet, ale snad také rozšířit znalost o Josefu Vavrouškovi nejen jako o významném ekologovi, politikovi či pedagogovi, ale možná spíše jako o inspirativním a dobrém člověkov, jehož envi-

ronmentální myšlenky, jež nám během svého života zanechal, i čtvrtstoletí po jeho tragickém skonu, stále žijí.

Všem oceněným (a nejen těm z Právnické fakulty Univerzity Karlovy) ze srdce blahopřejeme.

### **Medailonek Josefa Vavrouška**

**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 práce z oblasti životního prostředí.

*JUDr. Piero Orlandin*

**JOSEF VAVROUŠEK AWARD 2021**

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 2021 in the category of Diploma Thesis were awarded 2 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University. The first place reached Mr. Přemysl Pečený with his work on theme Selected issues of legal regulation of genetically modified organisms. The second place reached Mr. Jakub Straka with his work on Legal aspects of alternative fuels' use in transport.

In the category of Doctoral Thesis were awarded one Student from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University. The honorable mention reached Ms. Tereza Fabšíková with her work on Criminal Law Instruments of Environmental Protection.

**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.



**← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →****Sbírka zákonů: červenec – říjen 2021****částka 127**

**Vyhláška č. 287/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci.

**částka 129**

**Vyhláška č. 291/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

**částka 131**

**Zákon č. 299/2021 Sb.**, kterým se mění zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**částka 135**

**Vyhláška č. 309/2021 Sb.**, o odběrech a chemických a biologických rozborech vzorků hnojiv.

**částka 136**

**Vyhláška č. 311/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 226/2015 Sb., o zásadách pro vymezení zóny havarijního plánování a postupu při jejím vymezení a o náležitostech obsahu vnějšího havarijního plánu a jeho strukturu.

**částka 137**

**Vyhláška č. 312/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů.

**částka 141**

**Sdělení č. 321/2021 Sb.** Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje České republiky.

**částka 152**

**Vyhláška č. 345/2021 Sb.**, o podrobnostech nakládání s vozidly s ukončenou životností.

**částka 159**

**Vyhláška č. 360/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

**částka 160**

**Zákon č. 362/2021 Sb.**, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**částka 162**

**Zákon č. 364/2021 Sb.**, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů.

**Zákon č. 365/2021 Sb.**, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon č. 366/2021 Sb.**, kterým se mění zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon č. 367/2021 Sb.**, o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů.

**částka 168**

**Zákon č. 382/2021 Sb.**, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**částka 169**

**Vyhláška č. 383/2021 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 198/2013 Sb., o výši náhrady nákladů péče o skupiny druhů exemplářů v záchranných centrech.

**částka 170**

**Vyhláška č. 384/2021 Sb.**, o ochraně psů a koček při chovu za účelem rozmnožování.

## **Sbírka mezinárodních smluv červenec – listopad 2021**

### **částka 24**

**Sdělení** Ministerstva zahraničních věcí č. 36/2021 Sb., o přístupu České republiky k Dohodě o provedení ustanovení Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 o zachování a řízení tažných populací ryb a vysoce stěhovavých rybích populací.

### **LIST OF THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION FROM JULY TO NOVEMBER 2021 IN THE COLLECTION OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC**

#### **Summary:**

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and Judgements of the Constitutional Court in the Collection of Laws and Collection of International Agreements from July to November 2021. The source of data is a copy of the Collection of Laws and the Collection of International Treaties, which is published by the Ministry of the Interior of the Czech Republic on the basis of Section 12 of Act No. 309/1999 Coll., On the Collection of Laws and the Collection of International Treaties, as amended. See also <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>



**☛ 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 61 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](mailto: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](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

#### **II.**

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

#### **III.**

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

#### **IV.**

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

#### **V.**

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

**VI.**

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

**VII.**

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

**VIII.**

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

**IX.**

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

**X.**

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

## INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



## ☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

### **Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí**

#### **1. Předmět recenzního řízení**

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

#### **2. Postup před zahájením recenzního řízení**

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

### 3. Průběh recenzního řízení<sup>1</sup>

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otisknutí a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otisknutí, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otisknutí. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://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.

