

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

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

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
(UP v Olomouci)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.
(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

Fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
eva@rozkotova.com

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

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 50. čísla dne 30. 12. 2018.

Fotografie na obálce:

Národní přírodní rezervace Děvín-Kotel-
Soutěska v CHKO Pálava

**Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých
společností ČR – rozhodnutí AV ČR**

č. 106/2018/RVS ze dne 7. 3. 2018.

☞ OBSAH č. 4/2018 (50) ☜

ÚVODNÍK

<i>Vojtěch Stejskal</i> Padesát	7
------------------------------------	---

NÁŠ HOST

<i>Daria Danecka, Wojciech Radecki</i> Základní myšlenky nového polského vodního zákona z 20. července 2017	11
--	----

VĚDECKÁ TÉMATA

<i>Vojtěch Bašný</i> Právní úprava trvale udržitelného hospodaření v lesích v EU	25
<i>Jan Andreska, Dominik Andreska</i> K vývoji právní ochrany výra velkého (<i>Bubo bubo</i>) v českých zemích	75

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Ondřej Vícha</i> Ústavní soud ČR zamítl ústavní stížnost obce Nové Heřminovy	100
--	-----

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

<i>Vojtěch Vomáčka</i> Kolik stojí spravedlnost? Zpoplatnění účasti veřejnosti pohledem soudní judikatury SDEU a ESLP	114
---	-----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

<i>Martina Franková</i> Zpráva o konferenci: 5. konference práva životního prostředí EU – Čína „Zelené právo, ekonomické nástroje a trestné činy proti životnímu prostředí“	146
--	-----

RECENZE A ANOTACE

<i>Recenze:</i> Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu	
---	--

povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Komentář a výklad náležitostí a podmínek samostatného výkonu profese.	149
PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY	
Sbírka zákonů září – prosinec 2018	153
Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2018	155
INFORMACE O ČASOPISU	156
POKYNY PRO AUTORY	158
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	161

 TABLE OF CONTENTS No. 4/2018 (50) **EDITORIAL**

- Vojtěch Stejskal*
50th issue of the journal 7

OUR GUESTS

- Daria Danecka, Wojciech Radecki*
The new Polish Water Act from 2017 11

MAIN TOPICS 25

- Vojtěch Bašný*
The fundamental legal sources of forest protection and sustainable use of forests at the European union level in the context of international law and the pan-European political processes 25

- Jan Andreska, Dominik Andreska*
The Development of Legal Protection of the Eurasian Eagle-Owl in the Czech Lands 75

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC

- Ondřej Vicha*
The Constitutional court rejected the constitutional complaint of the municipality of Nové Heřminovy 100

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

- Vojtěch Vomáčka*
The costs of justice: charging fees for public participation in environmental matters and the case law of the CJEU and the ECHR 114

FROM SCIENTIFIC LIFE*Martina Franková*

Conference Report: 5th EU-China Environmental Law Conference “Green Law, Economic Instruments and Environmental Crime”	146
---	-----

THE REVIEWED PUBLICATIONS

The reviewed publication titled „Act on the pursuit of the profession of authorized architects and the practice of authorized engineers and engineers in construction. Commentary and interpretation of the terms and conditions of the independent performance of the profession“.	149
---	-----

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation and international agreement July – December 2018	153
---	-----

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

Basic information	156
-------------------	-----

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements	158
-------------------------	-----

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	161
---	------------

 ÚVODNÍK

PADESÁT

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

právě otevíráte 50. číslo našeho časopisu. Uzávěrku mělo 30. 12. 2018. Proč to uvádím, když je to poměrně nezajímavý údaj uvedený v tiráži? Jen pro srovnání. Tiráž stejně asi čte málokdo. Před osmnácti lety jsme totiž vydali první číslo našeho časopisu, přesněji: vyšlo 30. 9. 2001. Tehdy mě vůbec nenapadlo, že to jednou dotáhnu až k číslu 50. Ještě dnes mi to přijde neuvěřitelné.

Časopis se mnou za ta léta vyráběla dlouhá řada autorek a autorů, avšak na všech padesáti číslech se podíleli jen dva lidé, a nikoliv z pozice autorů odborných příspěvků. Jsou to doslova mí dobří andělé, Eva a František Rozkotovi, kteří se ve svém berounském nakladatelství na Ptačí skále (jak sympatické a stylové pro časopis zabývající se životním prostředím) věnují trpělivě a obětavě vzniku již osmnáctého ročníku. Dokáží ale také povzbudit, když někdy pod vlivem toho, co se v České republice s životním prostředím děje (či co se zase připravuje za zákony proti životnímu prostředí), začínám ztrácet víru ve smysl našeho konání. Nevím, jak jim dostatečně vyjádřit mé poděkování (třeba to nakonec nějak vymyslím). Pevně doufám, že časopisu zachovají přízeň i do dalších ročníků.

První číslo mělo pouhých 92 stran, ale již v něm byly pravidelné rubriky. V hlavní rubrice „Téma“ bylo devět příspěvků, z toho jeden zahraniční, od našeho přítele a kolegy z Univerzity Johannese Keplera, tehdejšího ředitele Institutu pro právo životního prostředí v rakouském Linci, prof. Ferdinanda Kerschnera. V prvním příspěvku hlavní rubriky Téma tehdejší předseda redakční rady doc. Milan Pekárek napsal: „*v situaci, kdy stav životního prostředí je takřka kritický a alespoň zastavení jeho zhoršování je pro člověka, chce-li jako druh na této planetě přežít, úkolem zásadním, pak je-li právě chování člověka tím faktorem, který výrazněji a navíc daleko rychleji než ostatní na člověku nezávislé faktory negativně ovlivňuje životní prostředí, zvyšuje se mimořádně i úloha práva jako nezastupitelného regulátoru tohoto chování*“.¹ Zlatá slova, pocházející z roku 2001 a platná i dnes. Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí České republiky 2012 – 2020 publikované v roce 2015 (https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi) ani aktuální Zpráva o stavu životního prostředí v České republice a v jednotlivých

¹ Pekárek, M. Právo životního prostředí se představuje. In České právo životního prostředí, 1/2001 (1), str. 6-7.

krajích za rok 2017 (https://www.mzp.cz/cz/stav_zivotni_prostredi) moc optimismu nepřinášejí.

První číslo nemělo ještě fotografickou podobu obálky, ale jen zvětšené logo České společnosti pro právo životního prostředí, vydavatele časopisu, a pro prvních devět ročníků typický barevný pruh, tehdy modrý. Měl to být symbol naší planety, aneb jak napsal v tehdejším úvodníku předseda prof. Milan Damohorský, „velké úžasné Země“.²

První číslo našeho časopisu tehdy vyšlo s podporou Hlavního města Prahy. Dnešní, 50. číslo vychází již s podporou jiných institucí, Státního fondu životního prostředí a Rady vědeckých společností ČR, resp. Akademie věd ČR.

A o čem si přečtete tentokrát na stránkách našeho časopisu? Opět jsme připravili pestrou směs témat. Za všechny bych rád upozornil zvláště na jeden z nich.

Útoky proti právům veřejnosti zabývající se prosazováním veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a lidského zdraví se začínají množit. Ústavní soud má na stole již přes rok návrh na zrušení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb., kterým bylo po 25 letech účinnosti bezdůvodně odebráno spolkům právo hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny v řízeních povolujících investiční záměry. Věcný záměr nového stavebního zákona, který připravují nikoliv Ministerstvo pro místní rozvoj, nýbrž advokátní kanceláře pro Hospodářskou komoru ČR (že jste nikdy neslyšeli o privatizaci legislativního procesu?) také není vstřícný k právům veřejnosti (on ale není ani o hájení veřejných zájmů dotčenými orgány státní správy). Posledním příkladem je návrh novely, která by zpoplatnila podání námítky proti každému závaznému stanovisku v odvolání proti rozhodnutí vydanému podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Přestože tento návrh vyvolal značnou pozornost sdělovacích prostředků, dosud se mu nedostalo adekvátní odborné reflexe. Proto bych za všechny články v tomto čísle chtěl upozornit především na příspěvek Vojtěcha Vomáčky. Tento článek se proto zabývá zejména otázkou, zda je zamýšlená úprava souladná s požadavky práva Evropské unie a se závěry judikatury Soudního dvora EU (SDEU), který využívá při výkladu rozsahu participativních práv analogicky své hodnocení přiměřenosti podmínek přístupu k soudní ochraně.

Avšak je toho mnohem více, co jsme pro vás tentokrát připravili, tak ať se vám naše nové číslo časopisu líbí.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



² Damohorský, M. České právo, Česká společnost a český časopis, a to vše pro životní prostředí, In České právo životního prostředí, 1/2001 (1), str. 5.

EDITORIAL

Summary

Current issue of the journal Czech Environmental Law Review, No. 4/2018 (50) deals with the following hot issues and main themes.

Daria Danecka and *Wojciech Radecki* deals with the polish new water act. The text presents an attempt to present the content of the new Polish Water Act. Due to the huge content of the new Water Act (over 500 articles), the authors deal with the following three topics: 1) water ownership, 2) types of water use, including the concept of water services and charges for their provision; 3) organizational issues of ensuring the performance of state administration in water management. The authors do not deal with environmental aspects of water protection in the text. These are primarily governed by European Union directives and therefore Polish and Czech legislation must be similar.

Vojtěch Bašný deals with the fundamental legal sources of forest protection and sustainable use of forests at the European union level in the context of international law and the pan-European political processes. The main goal of the article is to provide an analysis of the legal sources and political processes in the Europe and in the European union, which can overcome the fragmentation of international forest law and can enhance the protection of forest within national legislation. In a pan-European context, the article deals with the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe representing the most important political process of achieving a legally binding universal convention on the protection of all types of forests in Europe.

Jan Andreska and *Dominik Andreska* deals with the development of legal protection of the Eurasian eagle-owl (*Bubo bubo*), the largest owl in the Czech nature, used to be one of bird species systematically persecuted by humans. The human aversion towards the eagle-owl was mainly related to hunting management in the countryside (the eagle-owl was viewed as a pest to hunting, as it preyed upon partridges and pheasants valued by hunters as game). At the same time, his younglings were systematically collected from nests to be used as baits for hunting of other birds. Systemic persecution brought the species to the edge of extinction in Czechia at the end of 19th century. During the 20th century, the eagle-owl gradually became subject of ever stricter legal protection, which prevented its total extinction and ensured the existence of a gradually growing population.

Ondřej Vícha presents the current decision of the Constitutional Court No. I. ÚS 178/15 of 8 November 2018. In this judgment, the Constitutional Court

dealt with the question whether the municipalities' rights to self-government, property protection and judicial protection were not violated in connection with the adoption of the principles of territorial development and the definition of areas for the construction of water reservoirs.

Vojtěch Vomáčka provides commentary on the anticipated amendments of the Czech construction legislation which aims to introduce a new fee (guarantee) for appeal and a "penalty" court fee for misuse of the law. In particular, it analyses the corresponding case law of the European Court of Human Rights concerning protection under Art. 1 of the European Convention on Human Rights and the case law of the Court of Justice of the European Union concerning public participation in environmental matters. The author concludes that the fee (bail) for appeal goes way beyond the limits established by the CJEU in its judgements in C-216/05 (Commission v Ireland) and C-530/11 (Commission v United Kingdom) because it is selective and overly restrictive. The court fee for misuse of the law, on the other hand, may meet the criteria of wide access to justice as it is conceived to target the extreme cases of insulting actions.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



NÁŠ HOST**ZÁKLADNÍ MYŠLENKY NOVÉHO POLSKÉHO
VODNÍHO ZÁKONA****z 20. července 2017**

*Dr. Daria Danecka,
Prof. dr hab. Wojciech Radecki, Dr. hon. causa*

Několik slov z historie polského moderního vodního zákonodárství

Prvním moderním polským právním předpisem z oblasti vod byl meziválečný zákon z 19. září 1922 – vodní zákon.¹ Některé otázky vodního práva (zásobování vodou, odvádění odpadních vod) byly také upraveny nařízeními zákonné povahy Prezidenta Polské republiky.

Polský vodní zákon z roku 1922 byl připraven podle vzorů rakouského vodního zákona z roku 1869 a pruského vodního zákona z roku 1913. Polský meziválečný vodní zákon platil ještě po dobu 17 let existence Lidového Polska. V druhé polovině 50. let se stalo zjevným, že nejpodstatnějším problémem v oblasti ochrany vod je jejich znečištění. V reakci na to byl přijat zvláštní zákon z 31. ledna 1961 o ochraně vod před znečišťováním.² Tento zákon zrušil pouze část ustanovení vodního zákona z roku 1922 týkajících se ochrany vod před znečišťováním, které se projeví jako nedostatečné.

Zákon z roku 1961 platil jenom do poloviny roku 1962, kdy vstoupil v účinnost zákon z 30. května 1962, o vodním právu,³ který zrušil jak zákon z roku 1961 o ochraně vod před znečišťováním, tak vodní zákon z roku 1922. Kodifikace vodního práva z roku 1962 nebyla však úplnou, protože vodoprávní otázky byly také upraveny zvláštními zákony: z 22. května 1958 o podporování vodních meliorací pro zemědělské potřeby,⁴ z 17. února 1960 o zásobování obyvatelstva vodou,⁵ a z 10. prosince 1965 o zásobování zemědělství a venkova vodou.⁶

¹ Ustawa wodna z 19. 9. 1922 (původní text DzU 1922 č. 24, poz. 205, úplný text DzU 1928 č. 62, poz. 574).

² Ustawa z 31. 1. 1961 o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (DzU č. 5, poz. 33).

³ Ustawa z 30. 5. 1962 – Prawo wodne (DzU č. 34, poz. 158).

⁴ Ustawa z 22. 5. 1958 o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (úplný text DzU 1963, č. 42, poz. 237).

⁵ Ustawa z 17. 2. 1960 o zaopatrywaniu ludności w wodę (DzU č. 11, poz. 72).

⁶ Ustawa z 10. 12. 1965 o zaopatrywaniu rolnictwa i wsi w wodę (DzU č. 51, poz. 314).

Tento právní stav se udržel do konce roku 1974, kdy 1. ledna 1975 vstoupil v účinnost zákon z 24. října 1974, o vodním právu.⁷ Tehdy nový zákon představoval už úplnou kodifikaci, protože zrušil dosavadní zákony týkající se vod: z roku 1962 a také z let 1958, 1960 a 1965. Zákon o vodním právu z roku 1974 byl poměrně stručný, obsahoval pouze 145 článků. Platil do konce socialistického Polska a ještě dál po roce 1989 až do konce roku 2001, ve znění mnoha novelizací přijatých v novém státoprávním uspořádání po roce 1989. Z hlediska zákonné koncepce vodního práva důležitá byla změna spočívající ve vyloučení úpravy týkající se vodovodů a kanalizací z hlavního vodního zákona a jejich úprava samostatným zákonem z 7. června 2001 o hromadném zásobování vodou a hromadném odvádění odpadních vod.⁸

Vodní zákon z roku 1974 byl nahrazen zákonem z 18. července 2001, o vodním právu,⁹ který vstoupil v účinnost 1. ledna 2002. V původním znění čítal 220 článků a platil do 31. prosince 2017. Následujícím dnem 1. ledna 2018 vstoupil v účinnost nový zákon, schválený 20. července 2017, zákon o vodním právu.¹⁰ Nový vodní zákon je z hlediska obsahu rozsáhlým zákonem, neboť obsahuje 574 článků a zabírá 224 stránek v polské Sbírce zákonů.

Přehled obsahu zákona z 20. července 2017 o vodním právu

Hlava I. Obecné zásady (čl. 1-28)

- Díl 1. Obecná ustanovení (čl. 1-15)
- Díl 2. Vysvětlení zákonných definic (čl. 16-17)
- Díl 3. Vody a jednotné části vod (čl. 18-28)

Hlava II. Užívání vod (čl. 29-49)

- Díl 1. Užívání vod a vodní služby (čl. 29-36)
- Díl 2. Vody využívané ke koupání (čl. 37-49)

Hlava III. Ochrana vod (čl. 50-162)

- Díl 1. Účel ochrany vod a environmentální účely (čl. 50-74)
- Díl 2. Zásady ochrany vod (čl. 75-85)
- Díl 3. Čištění komunálních odpadních vod (čl. 86-101)

⁷ Ustawa z 24. 10. 1974 – Prawo wodne (DzU č. 38, poz. 230).

⁸ Ustawa z 7. 6. 2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (původní text DzU 2001 č. 72, poz. 747, úplný text DzU 2017 poz. 328).

⁹ Ustawa z 18. 7. 2001 – Prawo wodne (původní text DzU 2001 č. 115, poz. 1228, úplný text DzU 2017 poz. 1121).

¹⁰ Ustawa z 20. 7. 2017 – Prawo wodne (DzU poz. 1566).

Díl 4. Ochrana vod před znečišťováním dusičnany pocházejícími ze zemědělských zdrojů (čl. 102-112)

Díl 5. Znečišťující látky (čl. 113-119)

Díl 6. Ochrana jímání vody a nádrží vnitrozemských vod (čl. 120-142)

Díl 7. Ochrana prostředí mořských vod (čl. 143-162)

Hlava IV. Správa v oblasti prevence povodňových rizik a zabraňování účinkům sucha (čl. 163-185)

Díl 1. Správa v oblasti prevence povodňových rizik (čl. 163-182)

Díl 2. Zabraňování účinkům sucha (čl. 183-185)

Hlava V. Vodní stavby a vodní meliorace (čl. 186-194)

Díl 1. Vodní stavby (čl. 186-194)

Díl 2. Vodní meliorace (čl. 195-210)

Hlava VI. Hospodaření s majetkem státu (čl. 211-314)

Díl 1. Vlastnictví vod a povinnosti jejich vlastníků (čl. 211-238)

Díl 2. Státní právnická osoba Polské vody (čl. 239-251)

Díl 3. Finanční hospodářství Polských vod (čl. 252-257)

Díl 4. Hospodaření s majetkem státu (čl. 258-266)

Díl 5. Ekonomické nástroje v hospodaření s vodami (čl. 267-314)

Hlava VII. Správa v oblasti ochrany vod (čl. 315-352)

Díl 1. Plánování (čl. 315-328)

Díl 2. Informační systém hospodaření s vodami (čl. 329-333)

Díl 3. Kontrola hospodaření s vodami (čl. 334-348)

Díl 4. Monitoring vod (čl. 349-352)

Hlava VIII. Vodní instituce (čl. 353-387)

Díl 1. Ministr příslušný ve věcech vodního hospodářství (čl. 353-365)

Díl 2. Státní služby (čl. 366-387)

Hlava IX. Vodoprávní souhlas (čl. 388-440)

Díl 1. Obecná ustanovení (čl. 388-398)

Díl 2. Vydávání vodoprávních povolení (čl. 399-413)

Díl 3. Ztráta platnosti, zpětvzetí a omezení vodoprávního povolení (čl. 414-420)

Díl 4. Vodoprávní ohlášení (čl. 421-424)

Díl 5. Vodoprávní posouzení (čl. 435-440)

Hlava X. Vodní společnosti a spolky provozující protipovodňová zařízení (čl. 441-467)

Díl 1. Vznik vodních společností a spolky provozující protipovodňová zařízení (čl. 468-455)

Díl 2. Orgány vodních společností (čl. 456-461)

Díl 3. Dozor a kontrola činnosti vodních společností (čl. 462-463)

Díl 4. Zrušení vodních společností (čl. 464-467)

Hlava XI. Odpovědnost za škody (čl. 468-472)

Hlava XII. Trestní ustanovení (čl. 473-479)

Hlava XIII. Změny v předpisech, přechodná, přízpůsobovací a závěrečná ustanovení (čl. 480-574)

Díl 1. Změny v předpisech (čl. 480-524)

Díl 2. Přechodná, přízpůsobovací a závěrečná ustanovení (čl. 525-574).

Některé podstatné myšlenky nového vodního práva

Pokus představit obsah celého nového polského vodního práva není samozřejmě možný. Doufáme, že pro českého čtenáře budou zvláště zajímavá tři následující témata:

- 1) vlastnictví vod,
- 2) druhy užívání vod, včetně konceptu vodních služeb a poplatků za jejich poskytování,
- 3) organizační otázky, zejména právní postavení státního subjektu vodního hospodářství Polské vody.

Úmyslně opomíjíme z hlediska ochrany životního prostředí klíčové otázky ochrany vod. Ty jsou upraveny především směrnicemi Evropské unie, a proto polská a česká právní úprava musí být obdobná.

Vlastnictví vod

Už ve vodním zákoně z roku 1922 zákonodárce stanovil v čl. 1, že vody jsou veřejné nebo soukromé. První jsou veřejným vlastnictvím (části veřejného statku), druhé jsou soukromým vlastnictvím. Podle čl. 2 odst. 1 tohoto zákona všechny vody jsou veřejné, pokud na základě zákona (čl. 4) nebo následkem zvláštních právních titulů nejsou soukromým vlastnictvím. Článek 4 meziválečného vodní-

ho zákona vyjmenoval soukromé vody, mezi nimi v písm. b) vody nacházející se na pozemcích tvořících jezera, rybníky, rybníčky, studny a jiné nádrže. Prakticky všechny vody v řekách byly už v roce 1922 veřejné (podle římskoprávního principu „*Flumina omnia sunt publica*“), zatímco vody zejména v jezerech a rybnících byly soukromé.

Změna nastala s nabytím účinnosti vodního zákona z roku 1962, který v čl. 1 odst. 1 stanovil, že vody jsou státním vlastnictvím, nestanoví-li zákon jinak. Podle judikatury toto ustanovení bylo základem znárodnění tekoucích vod, které v období platnosti meziválečného vodního zákona byly soukromým vlastnictvím,¹¹ což se prakticky týkalo vod průtočných jezer, to znamená jezer, do kterých vodní toky ústí nebo z kterých vytékají. Obdobná ustanovení byla také ve vodních zákonech z let 1974 a 2001.

Zákonodárce používá pojem „vlastnictví vod“, avšak s vědomím, že to není vlastnictví v klasickém, občanskoprávním pojetí, protože voda není věc. Zákonodárce tak učinil, aby spojení mezi subjektem práva a předmětem dal stejnou povahu, jakou má v klasickém pojetí vlastnictví podle občanského práva. Tím mu dává nejširší spektrum oprávnění, jaké může mít subjekt vůči předmětu. Vody mohou být odděleným předmětem právních vztahů a mohou být předmětem určitého práva, které zákonodárce jmenoval právem „vlastnictví vod“.¹² To je právě vlastnictví v pojetí vodního práva, nikoli v pojetí občanského práva.

Podle platného vodního zákona z roku 2017 se vody dělí na povrchové a podzemní (čl. 18). Vody, s výjimkou mořských vnitřních vod a vod teritoriálního moře, jsou vnitrozemskými vodami (čl. 19). Povrchovými vodami jsou vody teritoriálního moře, mořské vnitřní vody a vnitrozemské povrchové vody (čl. 20). Vnitrozemské povrchové vody se dělí na vnitrozemské tekoucí vody a vnitrozemské stojaté vody (čl. 21).

Podle čl. 22 vnitrozemskými tekoucími vodami jsou vody v:

- 1) přirozených tocích a pramenech, v kterých mají toky svůj počátek,
- 2) jezerech a jiných přirozených vodních nádržích o stálém nebo periodickém přítoku nebo odtoku povrchových vod,
- 3) umělých vodních nádržích na tekoucích vodách,
- 4) kanálech.

Podle čl. 23 odst. 1 vnitrozemskými stojatými vodami jsou vnitrozemské vody v jezerech a jiných vodních nádržích nespojených přirozeným způsobem s povrchovými vnitrozemskými tekoucími vodami, a podle čl. 23 odst. 2 ustanovení

¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu z 8. 11. 1971 – CZP 28/71, kladně hodnocen právní vědou.

¹² B. Rakoczy (ed.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 75.

o vnitrozemských stojatých vodách se použije přiměřeně k vodám v prohlubních, které vznikly jednáním člověka a nejsou rybníky.

Teprve na pozadí druhů vod je možné představit postoj zákonodárce k vlastnictví vod. Článek 211 vodního zákona stanoví:

- 1) Vody jsou vlastnictvím státu, jiných právnických osob nebo fyzických osob.
- 2) Vody teritoriálního moře, mořské vnitřní vody, vnitrozemské tekoucí vody a podzemní vody jsou vlastnictvím státu.
- 3) Vody ve vlastnictví státu a jednotek územní samosprávy jsou veřejnými vodami.
- 4) Vnitrozemské tekoucí veřejné vody nepodléhají občanskoprávní úpravě až na výjimky určenými zákonem.

Podle čl. 212 vlastnické právo k veřejným vodám ve vlastnictví státu vykonávají:

- 1) Subjekt státního vodního hospodářství Polské vody k vnitrozemským tekoucím vodám a podzemním vodám, s výjimkou vnitrozemských vodních cest zvláštního dopravního významu,
- 2) Ministr příslušný ve věcech mořského hospodářství – k vodám teritoriálního moře a mořským vnitřním vodám,
- 3) Ministr příslušný ve věcech vnitrozemské plavby – k vnitrozemským vodním cestám zvláštního dopravního významu.

Článek 214 vymezuje vody patřící vlastníkům pozemků. Toto ustanovení stanoví, že vnitrozemské stojaté vody, voda v příkopu a voda v rybníku, který není naplňovaný v rámci vodních služeb, ale výlučně srážkovými vodami nebo vodami pocházejícími z tání sněhu nebo půdními vodami, nacházejícími se v hranicích pozemku, jsou vlastnictvím vlastníka pozemku. To znamená, že vody v rybníku napouštěném v rámci vodních služeb jsou vlastnictvím státu.

Druhy užívání vod

Už meziválečný vodní zákon zavedl trojí dělení užívání vod: obecné, běžné a zvláštní. Toto rozdělení se udrželo v zákonech z let 1962, 1974 a 2001 a také v platném zákonu z roku 2017, ale dnes se věc poněkud zkomplikovala v souvislosti se zavedením koncepce vodních služeb.

Podstatný princip týkající se užívání vod je vyjádřen v čl. 29 platného vodního zákona: Užívání vod nesmí způsobovat zhoršení stavu vod a ekosystémů závislých na vodách, s výjimkou případů určených zákonem, zejména nesmí porušovat plán vodního hospodářství na území povodí, způsobovat plýtvání vodou nebo vodní energií a také nesmí působit škody.

Obecné užívání vod je druhem veřejného subjektivního práva a podle čl. 32 vodního práva spočívá v tom, že každému přísluší právo obecného užívání ve-

řejných vnitrozemských povrchových vod, mořských vnitřních vod a vod teritoriálního moře, nestanoví-li zákon jinak. Obecné užívání vod slouží k uspokojení osobních potřeb a potřeb domácnosti nebo zemědělského hospodářství, bez používání zvláštních technických zařízení, a také k odpočinku, turistice, vodním sportům a na zásadách určených zvláštními předpisy¹³ k amatérskému rybolovu (to znamená rybolovu na udici).

Běžné užívání vod je obsahem čl. 33 vodního zákona, podle kterého vlastníku pozemku přísluší právo běžného užívání vod v jeho vlastnictví a podzemních vod nacházejících se v jeho pozemku. Právo běžného užívání vod neopravňuje k provozu vodních děl bez vyžádaného vodoprávního souhlasu. Běžné užívání vod slouží k uspokojení potřeb vlastního domácího hospodaření a zemědělského hospodářství. Běžné užívání vod zahrnuje:

- 1) odběr podzemních vod nebo povrchových vod v množství nepřesahující 5 m³ denně,
- 2) vypouštění odpadních vod do vod nebo půdy v množství nepřesahující dohromady 5 m³ denně.

Zvláštním užíváním vod (čl. 34 vodního zákona) je užívání překračující obecné užívání vod a běžné užívání vod a zahrnuje:

- 1) odvodňování pozemků a porostů,
- 2) používání vod v rybnících a příkopech,
- 3) vypouštění průmyslových odpadních vod obsahujících látky zvláště škodlivé pro vodní prostředí do kanalizačních zařízení ve vlastnictví jiných subjektů,
- 4) provádění prací na větších pozemcích nebo stavbách zmenšujících přirozenou retenci,
- 5) rybářské užívání povrchových vod,
- 6) užívání vod pro plavbu a plavení dřeva,
- 7) přivádění vod a umělé doplňování podzemních vod,
- 8) těžba kamení, štěrku, písku a jiných materiálů z vodního koryta a také vyřezávání dřevin z vodního koryta a břehů,
- 9) provozování sportu, turistiky nebo rekreace na povrchových vodách plavidly vybavenými spalovacími motory o výkonu vyšším než 10 kW, vyjma vodní cesty,
- 10) chov ryb v sádkách,
- 11) zajišťování vody pro fungování zařízení umožňující migraci ryb,

¹³ V tomto případě jde o předpisy o rybolovu – zákon z 18. dubna 1985 o vnitrozemském rybářství (ustawa o rybactwie śródlądowym) – DzU 2015 poz. 652.

- 12) zavlažování pozemků nebo plodin vodami v množství větším než 5 m³ denně,
- 13) užívání vod pro potřeby hospodářské činnosti,
- 14) zemědělské využívání odpadních vod, pokud jejich úhrnné množství je vyšší než 5 m³ denně,
- 15) užívání vod v umělých vodních nádržích na tekoucích vodách určených pro chov ryb a jiných vodních organismů,
- 16) organizace odpočinku nebo vodních sportů v rámci hospodářské činnosti.

Zákonodárce zavedl ve vodním zákoně z roku 2017 nové pojetí, které bylo známé v podstatě od novelizace předchozího vodního zákona z roku 2001, provedené v roce 2005 a to právní institut vodních služeb. Toto pojetí je převzaté z Rámcové vodní směrnice Evropské unie z roku 2000. Podle čl. 35 nového polského vodního zákona vodní služby spočívají v zajištění možnosti domácnostem, veřejnoprávním subjektům a subjektům provozujícím hospodářskou činnost užívat vody. Zajišťuje se jim přístup k vodním službám na zásadách určených v ustanoveních zákona. Vodní služby zahrnují:

- 1) odběr podzemních a povrchových vod,
- 2) vzdouvání, nahromadění nebo retence podzemních a povrchových vod a jejich užívání,
- 3) úpravu podzemních a povrchových vod a jejich distribuce,
- 4) odběr a čištění odpadních vod,
- 5) odvádění odpadních vod do vod a půdy a také do vodoprávních zařízení,
- 6) užívání vod pro energetické účely, včetně vodní energetiky,
- 7) vypouštění srážkových vod do vod nebo půdy nebo vod z tání sněhu do soustavy srážkové kanalizace,
- 8) trvalé odvodňování pozemků, objektů a stavebních výkopů a hornických děl a také vypouštění vod pocházejících z odvodňování ve správních obvodech měst do vod,
- 9) vypouštění vod odebraných a nepoužitých do vod nebo půdy.

Jednou z nejpodstatnějších myšlenek vodního zákona z roku 2017 je zpoplatnění některých vodních služeb. Podle čl. 268 odst. 1 poplatky za vodní služby se platí za:

- 1) odběr vod podzemních a povrchových,
- 2) vypouštění odpadních vod do vod nebo půdy,
- 3) vypouštění do vod:
 - a) srážkových vod nebo vod z tání sněhu do nekrytých nebo krytých systémů srážkové kanalizace sloužící k odvádění atmosférických srážek nebo do systémů hromadné kanalizace ve správních obvodech měst,

- b) vod pocházejících z odvodňování pozemků ve správních obvodech měst,
- 4) odběr podzemních a povrchových vod pro potřeby chovu ryb a jiných vodních organismů,
- 5) vypouštění odpadních vod z chovu ryb a jiných vodních organismů do vod nebo půdy.

Vodní právo rozlišuje poplatky a zvýšené poplatky mající sankční povahu za odběr vod nebo vypouštění odpadních vod bez vyžádaného povolení nebo s porušením podmínek stanovených tímto povolením.

Systém poplatků a jiných plateb ve vodním hospodářství je poměrně složitý. Podrobnosti jsou upraveny jak v čl. 267-314 vodního zákona, tak v prováděcích předpisech nařízení Rady ministrů z 22. prosince 2017 ve věci jednotkových sazeb poplatků za vodní služby¹⁴ a z 27. prosince 2017 ve věci vymezování zvýšených poplatků za překročení podmínek vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy.¹⁵

S pojetím institutů „zvláštního užívání vod“ a „vodních služeb“ je spojený institut „vodního souhlasu“, který podle čl. 388 vodního zákona je poskytován v podobě:

- 1) vydání vodoprávního povolení,
- 2) přijetí vodoprávního ohlášení,
- 3) vydání vodoprávního posouzení,
- 4) vydání rozhodnutí podle čl. 77 odst. 3 a 8 a čl. 176 odst. 4 vodního zákona.¹⁶

Podle čl. 389 vodního zákona, nestanoví-li zákon jinak, vodoprávní povolení je vyžadované pro:

- 1) vodní služby,
- 2) zvláštní užívání vod,
- 3) trvalé snížení hladiny podzemní vody,
- 4) vypouštění látek brzdících rozvoj řas v povrchových vodách,
- 5) rekultivace povrchových vod nebo podzemních vod,
- 6) provozování vodních děl,
- 7) úpravu vod, zástavbu horských potoků a formování nových říčních koryt,
- 8) změnu formování území na pozemcích přiléhajících k vodám ovlivňujícím podmínky průtoku vod,

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22.12.2017 w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (DzU poz. 2502).

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.12.2017 w sprawie ustalania opłat podwyższonych za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi (DzU poz. 2501).

¹⁶ Tento čtvrtý případ se týká výjimečných povolení na činnosti v podstatě zakázané na územích povodňového rizika nebo na protipovodňových hrázích.

- 9) vedení mostových objektů, potrubí, zatrubněných vedení v ochranných potrubích nebo propustí přes povrchové tekoucí vody v mezích linie břehu a přes protipovodňové hráze,
- 10) vedení vzdušných energetických a telekomunikačních linií přes vnitrozemské vodní cesty a přes protipovodňové hráze.

Podle čl. 394 odst. 1 vodního zákona vyžaduje vodoprávní ohlášení:

- 1) provozování větších lodních ramp,
- 2) kotvení lodí určených pro bytové účely nebo týkající se služeb pro bydlení na tekoucích vodách,
- 3) vedení vzdušných energetických a telekomunikačních linií přes vody jiné než vnitrozemské vodní cesty,
- 4) provozování koupališť nebo vymezení míst příležitostně používaných pro koupání, včetně teritoriálního moře,
- 5) trvalé odvodňování stavebních výkopů,
- 6) provádění prací ve vodách nebo jiných prací, které mohou zapříčinit změny stavu podzemních vod,
- 7) provozování zařízení odvodňovacích staveb o dosahu nepřekračujícím hranice území, kterého je subjekt vlastníkem,
- 8) odvádění vod ze stavebních výkopů nebo pokusných čerpání z hydrogeologických otvorů,
- 9) provozování rybníků, které nejsou napájeny v rámci vodních služeb, ale výlučně srážkovými vodami nebo vodami pocházejícími z tání sněhu nebo půdními vodami o povrchu nepřesahujícím 2 m od přirozeného povrchu území, o dosahu působení nepřekračujícím hranice území, kterého je subjekt vlastníkem,
- 10) přestavba příkopu spočívající ve zhotovení propusti nebo jiného průřezu zakrytého o délce ne větší než 10 m,
- 11) přestavba nebo obnova odvodňujících zařízení na silničních pozemcích veřejných komunikací, pozemcích železnice, na letišti nebo přistávací ploše,
- 12) těžba kamene, šterku, písku nebo jiných materiálů z vod v souvislosti s udržováním vod, vnitrozemských vodních cest a oprava vodních děl provozovaných v rámci povinností vlastníka vod.

Zásada je taková, že pokud orgán vodní správy nevyjádří ve lhůtě 30 dnů nesouhlas (čl. 423 odst. 2 vodního zákona), činnost může být vykonávána.

Podle čl. 395 vodního zákona povolení ani ohlášení nevyžaduje:

- 1) plavba na vnitrozemských vodních cestách,
- 2) tažení a plavení dřeva,
- 3) vyřezávání rostlin z vodního koryta a břehů v souvislosti s údržbou vodních toků, vnitrozemských vodních cest a obnovou vodních děl,
- 4) provádění naléhavých ochranných prací během povodní,
- 5) provozování vodních děl k odběru podzemních vod pro potřebu běžného užívání vod z hlubiny do 30 m,
- 6) rybářské užívání vnitrozemských povrchových vod,
- 7) odběr povrchových nebo podzemních vod v množství nepřekračující 5 m³ denně a vypouštění odpadních vod do vody nebo do půdy v množství nepřekračujícím dohromady 5 m³ denně pro potřeby běžného užívání vod,
- 8) odběr a odvádění vod v souvislosti s prováděním vrtů pro odstřel při použití vody pro účely seizmického výzkumu,
- 9) obnova, umístění, přestavba nebo rozebírání měřicích přístrojů státních služeb,
- 10) vymezení turistické pěší nebo cyklistické trasy, vyjma vedení tras přes povrchové vody,
- 11) zadržování vody v příkopech,
- 12) zabrzdění odtoku vody z drenážních objektů,
- 13) zachycování srážkových vod nebo vod z tání sněhu pomocí zařízení vodních meliorací.

Novým zajímavým institutem vodního práva je vodoprávní posouzení, které je nástrojem transpozice Rámcové vodní směrnice z roku 2000. Podle čl. 425 odst. 1 získání vodoprávního posouzení pro investice nebo činnosti, které mohou ovlivnit možnost dosáhnoutí environmentálních účelů podle čl. 56 (pro povrchové vody vůbec), čl. 57 (pro povrchové vody silně změněné), čl. 59 (pro podzemní vody) a čl. 61 (pro chráněná území) bude povinné v oblasti:

- 1) používání vodních služeb,
- 2) dlouhodobého snížení hladiny podzemní vody,
- 3) vzdouvání podzemní vody,
- 4) rekultivace povrchových nebo podzemních vod,
- 5) vypouštění látek brzdících rozvoj řas ve vnitrozemských povrchových vodách,
- 6) provozování vodních děl,
- 7) úpravy vod, zástavby horských potoků a formování nových říčních koryt,
- 8) změny formování území na pozemcích přiléhajících k vodám, ovlivňujících podmínky průtoku vod,

- 9) stavebních prací a objektů ovlivňujících zmenšení přirozené územní rentence,
- 10) činností uvedených v čl. 227 odst. 3 vodního zákona.

Pokud jde o čl. 227 odst. 3 vodního zákona, ten určuje zvláštní činnosti sloužící udržení stavu vnitrozemských veřejných povrchových vod a mořských vnitřních vod.

Čl. 425 odst. 3 vodního zákona zavazuje ministra příslušného ve věcech vodního hospodářství k vydání nařízení, které bude vymezovat investice a činnosti vyžadující takové vodoprávní posouzení. To je ale věc budoucnosti, protože ministr ještě nařízení podle tohoto odstavce nevydal.

Podle čl. 426 vodního zákona vodoprávní posouzení se vydává formou rozhodnutí na návrh subjektu plánujícího realizace investic nebo činností uvedených v čl. 425.

Účelem vodoprávního posouzení není nahradit rozhodnutí o environmentálních podmínkách vydávané v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Článek 428 vodního zákona stanoví, že v případě záměrů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, vyžadujících rozhodnutí o environmentálních podmínkách vydávané na základě zákona z 3. října 2008, o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti společnosti v ochraně životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí,¹⁷ toto rozhodnutí o environmentálních podmínkách nahrazuje vodoprávní posouzení, ale použije se přiměřeně ustanovení vodního zákona o vodoprávním posouzení.

Otázky organizace státní správy, zejména Státního vodního hospodářství Polské vody

Nejpodstatnějším z organizačního hlediska řešením vodního zákona z roku 2017 je zřízení zvláštního subjektu – Státního vodního hospodářství Polské vody, jmenovaného zákonem jako „Polské vody“. Tento subjekt je státní právnickou osobou zřízenou za účelem výkonu veřejných úkolů. V Polských vodách se zavedlo spojení hospodářských, zejména v oblasti hospodaření s vodami ve státním vlastnictví, a administrativních úloh.

Součástí Polských vod jsou následující organizační jednotky:

- 1) Státní správa vodního hospodářství se sídlem ve Varšavě,

¹⁷ Ustawa z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU 2017 poz. 1405).

- 2) regionální správy vodního hospodářství, kterých je 11 a jejich sídly jsou: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gliwice, Kraków, Lublin, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław,
- 3) správy povodí, kterých je 50,
- 4) vodní dozorní orgány, kterých je 330.

Polské vody soustředily všechny kompetence v oblasti správy vodního hospodářství v Polsku. Čítají dohromady asi 6 tisíc zaměstnanců¹⁸.

Článek 14 vodního zákona vypočítává správní orgány v oblasti vodního hospodářství:

- 1) ministr příslušný ve věcech vodního hospodářství,
- 2) ministr příslušný ve věcech vnitrozemské plavby,
- 3) předseda Polských vod,
- 4) ředitel regionální správy vodního hospodářství Polských vod,
- 5) ředitel správy povodí Polských vod,
- 6) vedoucí vodního dozoru Polských vod,
- 7) ředitel mořského úřadu,
- 8) vojvoda,
- 9) starosta,
- 10) fojt, primátor nebo prezident města.

Je třeba zohlednit, že už v roce 2018 nastala změna ústředního orgánu vodního hospodářství. Zákon z 4. září 1997 o úsecích vládní správy¹⁹ určuje několik úseků vládní správy, mezi nimi úseky: mořské hospodářství, vodní hospodářství, životní prostředí, vnitrozemská plavba, rybářství. Úkolem Předsedy Rady ministrů je přidělování jednotlivých úseků jednotlivým ministrům. Od roku 1997 existovala tradice, že úseky vodního hospodářství a životního prostředí byly v působnosti jednoho ministra, totiž ministra životního prostředí. Ještě v prosinci 2017 po změně předsedy vlády a některých ministrů úseky „vodní hospodářství“ a „životní prostředí“ byly přiděleny ministrovi životního prostředí. Změny nastaly v lednu 2018, kdy byla ministerstvu životního prostředí odebrána působnost úseku „vodní hospodářství“ a přenesena na ministerstvo mořského hospodářství a vnitrozemské plavby. Podle platného právního stavu tedy ministr mořského hospodářství a vnitrozemské plavby řídí čtyři úseky vládní správy:

- 1) mořské hospodářství,
- 2) vodní hospodářství,
- 3) rybářství,
- 4) vnitrozemská plavba.

¹⁸ K. Olejniczak, 2018 – rok zmian, „Wodociągi – Kanalizacja” 2018, č. 1, s. 10-11.

¹⁹ Ustawa z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (DzU 2017 poz. 888).

Ministrovi životního prostředí zůstal pouze jeden úsek vládní správy – „životní prostředí“.

**O autorech:**

Autoři pracují v Ústavu právních věd Polské akademie věd, oddělení práva životního prostředí, Wrocław. Prof. Radecki je hostující profesor Právnické fakulty UK a člen redakční rady časopisu České právo životního prostředí.

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

Abstract:**The new Polish Water Act from 2017**

The text presents an attempt to present the content of the new Polish Water Act. Due to the huge content of the new Water Act (over 500 articles), the authors deal with the following three topics:

- 1) water ownership
- 2) types of water use, including the concept of water services and charges for their provision;
- 3) organizational issues of ensuring the performance of state administration in water management.

The authors do not deal with environmental aspects of water protection in the text. These are primarily governed by European Union directives and therefore Polish and Czech legislation must be similar.

Key words:

water law, water ownership, water use, water services, state administration in water management



 VĚDECKÁ TÉMATA **PRÁVNÍ ÚPRAVA TRVALE UDRŽITELNÉHO HOSPODAŘENÍ
V LESÍCH V EU***Mgr. Vojtěch Bašný, Ph.D., LL.M.*

Následující článek se zabývá právním zakotvením trvale udržitelného hospodaření a ochrany lesa v Evropské unii, přičemž se snaží uvést i kontext mezinárodní a celoevropské právní úpravy. Článek vychází z disertační práce s názvem *Ochrana a trvale udržitelné užívání lesa z právního pohledu*, kterou jsem napsal pod vedením doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. a obhájil v září roku 2018. Disertační práce se zaměřila na jednotlivé otázky udržitelného hospodaření v lesích z právního pohledu, přičemž si předsevzala zpracovat ucelený rozbor problematiky právních vztahů při užívání lesa a právních nástrojů ochrany lesa na mezinárodní, evropské a národní úrovni. Hlavním cílem disertační práce byla podrobná analýza současné právní úpravy ochrany a trvale udržitelného užívání lesa a především identifikace jejích slabých míst a nedostatků, zachycení aktuálního legislativního vývoje a zejména navržení případných změn *de lege ferenda*.

První část disertační práce byla věnována popisu stavu i významu lesů a pozornost byla upřena na komplexnost funkcí lesů. Stejně tak byly rozebrány hlavní principy trvale udržitelného hospodaření a postavení lesa jako přírodního zdroje v souvislosti se zásadami a principy ochrany životního prostředí. V druhé části práce byly zkoumány mezinárodní dokumenty, které mají ochranu a trvale udržitelné hospodaření jako svůj hlavní předmět a analýze byly podrobeny prameny mezinárodního práva, které mají předmět ochrany odlišný, ale ochrany lesů se svým významem dotýkají. V třetí samostatné části se v celoevropském kontextu disertační práce zabývala procesem k dosažení právně závazné universální úmluvy o ochraně všech typů lesů a poskytla analýzu právního zakotvení ochrany a trvale udržitelného hospodaření v lesích na úrovni Evropské unie. V poslední části se práce zaměřila na rozbor základních právních pramenů na národní úrovni, které zajišťují ochranu lesa při jejich obhospodařování i při jejich užívání.

Úvod

Ochrana lesa a jeho funkcí prostřednictvím trvale udržitelného užívání představuje významnou oblast práva životního prostředí, která se na základě uznání významu lesů snaží nalézat vhodné a efektivní nástroje k zachování zdravého lesa

a jeho přínosů i budoucím generacím. Pro ochranu lesa v celosvětovém měřítku je především žádoucí využít možností k překonání rozdrobenosti mezinárodního režimu na ochranu lesa, vytvoření právních základů pro podmínky trvale udržitelného hospodaření v lesích na všech úrovních a posílení právní vymahatelnosti práva v oblasti lesnictví za účelem posílení boje proti nelegální těžbě dřeva. Na národní úrovni je důležité zakotvení efektivních nástrojů pro ochranu lesa při jeho obhospodařování i při jeho užívání včetně ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa.

Cílem tohoto článku je nastínit v základních obrysech způsob, jakým politické procesy a právní úprava v Evropské unii a v Evropě mohou přispět k dosažení výše uvedených cílů v oblasti lesnictví. Hlavním nástrojem k prosazování ochrany a trvale udržitelného užívání lesa v celoevropském kontextu je proces k dosažení právně závazné universální úmluvy o ochraně všech typů lesů v Evropě v rámci Ministerské konference o ochraně lesů. Jelikož je lesnická politika na úrovni Evropské unie prosazována prostřednictvím dalších dotčených politik, je žádoucí se zaměřit na průřezové otázky z oblasti životního prostředí, zemědělství, energetiky a ochrany klimatu. Zvláštní důraz by měl být kladen na zlepšení vazby lesnického sektoru na další politiky EU, a to především na klimatickou politiku a začlenění oblasti LULUCF do závazných cílů ke snížení emisí. Samostatným předmětem zkoumání je udržitelné hospodaření v lesích a jeho promítnutí do předpisů upravujících správu soustavy Natura 2000. V oblasti obchodu se dřevem a jeho produkty je významným nástrojem Akční plán EU pro vymahatelnost lesního práva, státní správy a obchodu (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*), kterým Evropská unie může podporovat prvky udržitelného lesního hospodaření v rozvojových zemích.

1. Základní východiska ochrany a trvale udržitelného užívání lesů

1.1 Hlavní význam a stav lesů

Význam lesů spočívá především v tom, že poskytuje mnoho komplexních funkcí přínosných jak pro lidskou společnost, tak funkcí nezbytných pro zachování veškerého života na Zemi.¹ Ochrana a trvale udržitelné užívání lesa by tak měly zajistit, že ekonomické, sociální, ekologické, kulturní a duchovní potřeby budoucích generací budou i nadále lesy uspokojovány.² Tyto potřeby lesy uspokojují prostřednictvím svých produktů a služeb, mezi které lze zařadit dřevo, vodu,

¹ VYSKOT, Ilja. *Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003. ISBN 80-7212-264-9, str. 9-10.

² UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and development – ANNEX III – Non Legally Binding Authoritative Statement of Principles for Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests, A/CONF.1. 1992, (Bod 2, písmeno b).*

jídlo, krmivo, palivo, stanoviště pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny, propady a rezervoáry uhlíku, přičemž nelze zanedbat vztah lesů k zaměstnanosti a jejich využívání k rekreačním účelům.³

Lesy tak představují významnou složku přírodního prostředí se zásadním vlivem na kvalitu životního prostředí lidské populace, jehož stav se zhoršuje vlivem činností lidské společnosti z toho důvodu, že po celá staletí byla komerční produkce dřeva upřednostňována hospodářsko-finančními zájmy.⁴ V průběhu historického vývoje se především v mezinárodních dokumentech prosadil koncept třídímního rozdělení lesního hospodářství a zejména členění základních funkcí lesa na produkční funkce lesa, ekologické a sociální. Toto základní členění je obsaženo i v textu Právně nezávazného autoritativního prohlášení k principům globální dohody o využívání, ochraně a trvale udržitelném rozvoji všech typů lesů z roku 1992,⁵ Právně nezávazného nástroje o všech typech lesů OSN z roku 2007,⁶ Mezinárodní dohodě o tropickém dřevě z roku 2006,⁷ i v Nové strategii EU v oblasti lesnictví pro lesy a odvětví založené na lesnictví z roku 2013.⁸

Z hlediska míry efektivity současné právní úpravy a pro její vývoj do budoucna, je důležité zabývat se stavem lesů a identifikovat hlavní příčiny jejich ohrožení. Mezi ně patří odlesňování z důvodu zajištění pozemků pro zemědělství, těžba dřeva, výstavba infrastruktury, rozšiřování lidských obydlí a těžba nerostných zdrojů,⁹ přičemž je důležité zkoumat i nepřímé příčiny, jako je například nedostatečná právní regulace ochrany lesa.¹⁰ Vývoj stavu lesů zaznamenal značnou proměnu a lesy stále tvoří druhý nejrozšířenější typ krajinného pokryvu souše, který pokrývá zhruba 30 % světové suchozemské plochy.¹¹ Přestože míra a rychlost ztráty

³ UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and development – ANNEX III – Non Legally Binding Authoritative Statement of Principles for Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, A/CONF.1. 1992, (Bod 2, písmeno b).

⁴ VYSKOT, Ilja. *Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003. ISBN 80-7212-264-9, str. 9-10.

⁵ UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and development – ANNEX III – Non Legally Binding Authoritative Statement of Principles for Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, A/CONF.1. 1992, (bod 2, písmeno b).

⁶ UN-GENERAL ASSEMBLY. *Non-legally binding instrument on all types of forests-Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2007-A/RES/62/98*. 2007., (Příloha, Preambule, Globální cíl 2).

⁷ UN. *International Tropical Timber Agreement – TD/TIMBER.3/12*. 2006, Preambule, písmeno (f).

⁸ EU – 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*. 2013, část 1.

⁹ UN-FAO. *State of the world's forests 2016. Forests and agriculture: land-use challenges and opportunities*. 2016. ISBN 9789251092088, strana X.

¹⁰ UN-FAO. *State of the world's forests 2016. Forests and agriculture: land-use challenges and opportunities*. 2016. ISBN 9789251092088, strana 35.

¹¹ MACDICKEN, Kenneth G., PHOSISO SOLA, JOHN E. HALL, CESAR SABOGAL, MARTIN TADOUM

lesa ve světě nadále zpomalují v důsledku menšího odlesnění v tropických oblastech, lesy přesto nezanedbatelně ubývají právě v tropech.¹² Rovněž velkým problémem se stává degradace samotných lesů, které nejsou schopny naplňovat všechny své funkce¹³ a v letech 2011 až 2015 degradace tvořila čtvrtinu celkových emisí skleníkových plynů z lesů.¹⁴ S ohledem na výše uvedené, právní úprava spojená s ochranou a trvale udržitelným užíváním lesa bude muset do budoucna překonat nedostatky v poskytování efektivních nástrojů pro regulaci změn ve využití půdy, k zabránění nelegální těžby a ve vymahatelnosti lesního práva, tak aby samotná nedostatečná právní úprava nebyla považována za jednu z hlavních nepřímých příčin odlesňování.

1.2 Trvale udržitelné hospodaření s lesy a jeho význam

V současnosti je v přijatých strategických lesnických dokumentech stále zdůrazňován význam trvale udržitelného hospodaření se všemi druhy lesů, které je začleněno do všech významných strategických lesnických dokumentů, jako základní předpoklad pro zachování, odolnost a produktivitu tohoto obnovitelného přírodního zdroje.¹⁵ Trvale udržitelné hospodaření v lesích tak představuje základní nástroj pro rovnováhu mezi potřebami společnosti a schopností obnovy lesních ekosystémů takovým způsobem, aby byly přínosy lesů zachovány i pro budoucí generace.¹⁶ Z důvodu celosvětového významu lesů bylo trvale udržitelné hospodaření v lesích v širším kontextu zahrnuto i do nového globálního rámce udržitelného rozvoje „Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj do roku 2030“ z roku 2015.¹⁷ Jedním z dílčích cílů 15.2 je „... do roku 2020 podpořit zavádění udržitelného hospodaření se všemi typy lesů, zastavit odlesňování, obnovit zničené lesy a podstatně zvýšit zalesňování a obnovu lesů na celém světě“¹⁸ Úloha lesů bude klíčová i pro dosažení dalších cílů zaměřených především na boj

a Carlos DE WASSEIGE. *Global progress toward sustainable forest management. Forest Ecology and Management*. 2015, 352, 47–56. ISSN 03781127. , strana 47.

¹² PLESNÍK, Jan. *Mění se lesy ve světě? Živa*. 2016, 3. , strana LX.

¹³ UN-FAO. *Global Forest Resources Assessment 2015. How are the World's Forests Changing?* 2016. ISBN 978-92-5-109283-5, strana 21.

¹⁴ UN-FAO. *FAO assessment of forests and carbon stocks, 1990–2015. Reduced overall emissions, but increased degradation*. 2015., strana 2.

¹⁵ UN-ESC. *Report of the United Nations Forum on Forests on its 2017 special session*. E/2017/10– E/CN.18/SS/2017/2. 2017., Annex I, I, bod B, 7.

¹⁶ MACDICKEN, Kenneth G., Phosiso SOLA, John E. HALL, Cesar SABOGAL, Martin TADOUM a Carlos DE WASSEIGE. *Global progress toward sustainable forest management. Forest Ecology and Management*. 2015, 352, 47–56. ISSN 03781127., strana 47.

¹⁷ UN. *The Sustainable Development Agenda* [online]. 2016 [vid. 2017-06-28]. Dostupné z: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.

¹⁸ UN-GENERAL ASSEMBLY. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development – Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. 2015, Dílčí cíl 15.2.

proti rozšiřování pouští a degradaci půdy, na opatření ke snižování degradace přirozeného prostředí, zastavení ztráty biodiverzity i na opatření na boj se změnou klimatu a zvládání jejích dopadů.¹⁹

Na mezinárodní úrovni se prosadila definice, podle které je v současné době udržitelné hospodaření v lesích chápáno jako „... dynamický a rozvíjející se koncept, který míří k zachování a podpoře ekonomických, sociálních a environmentálních hodnot všech druhů lesů k prospěchu současných a budoucích generací,“²⁰ přičemž je tento koncept dále rozvíjen na evropské úrovni Ministerskou konferencí na ochranu evropských lesů. Pro vyhodnocení účinnosti přijaté právní úpravy k prosazování principů trvale udržitelného lesního hospodaření je významné definování indikátorů trvale udržitelného hospodaření v lesích.²¹ Podrobný soubor indikátorů byl potvrzen na evropské úrovni Ministerskou konferencí o ochraně lesů v Evropě již v roce 1998 a naposledy rozšířen v roce 2015.²²

1.3 Principy mezinárodního práva životního prostředí ve vztahu k využívání lesa jako přírodního zdroje

Na postavení lesa jako přírodního zdroje mají významný vliv zásady a principy ochrany životního prostředí, které se promítají nejen do odpovědnosti států za ochranu lesa a prosazování udržitelného hospodaření v lesích, ale jejich vyvažování má i významný vliv i na úspěšnost mezinárodních snah o uzavření právně závazné globální úmluvy o ochraně všech typů lesů.

Ve vztahu k mezinárodní ochraně lesa hraje významnou roli princip suverénního práva států nad jejich přírodním bohatstvím,²³ který představuje překážku pro uzavření právně závazného dokumentu, jelikož státy s lesním přírodním bohatstvím mají při prolomení tohoto principu obavu z nepřiměřeného zásahu do jejich suverénního práva s dopadem na jejich ekonomický rozvoj.²⁴ Lesy však

¹⁹ UN-GENERAL ASSEMBLY. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development – Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. 2015, Cílů udržitelného rozvoje 13.

²⁰ UN-GENERAL ASSEMBLY. *Non-legally binding instrument on all types of forests-Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2007-A/RES/62/98*. 2007, IV. Global objectives on forests 5. překlad: „Sustainable forest management, as a dynamic and evolving concept, aims to maintain and enhance the economic, social and environmental values of all types of forests, for the benefit of present and future generations.“

²¹ UN-FAO. *Global Forest Resources Assessment 2015. How are the World's Forests Changing?* 2016. ISBN 978-92-5-109283-5, strana 23.

²² FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Declaration – 25 years together promoting Sustainable Forest Management in Europe – 7th Ministerial Conference*. 2015.

²³ SCHRIJVER, Nico a Friedl WEISS. *International law and sustainable development: principles and practice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. ISBN 9789004141735, strana 19.

²⁴ HUMPHREYS, David. The elusive quest for a global forests convention. *Review of European Community and International Environmental Law*. 2005, 14(1), 1-10. ISSN 09628797.

představují zvláštní druh přírodního bohatství, jež se sice nachází na území jednotlivých států, ale svými funkcemi jsou přínosné pro celé lidstvo. Na jejich ochraně má zájem celé mezinárodní společenství a je tak nutné zajistit jeho ochranu.²⁵

K překonání výše uvedeného principu suverénního práva rozvinuté státy v průběhu vyjednávání závazné mezinárodní dohody prosazovaly koncept, podle něhož jsou lesy považovány za přírodní zdroj „společného zájmu“.²⁶ Tento koncept je již začleněn do mezinárodních úmluv zaměřených na ochranu klimatického systému Země a biologické rozmanitosti, avšak společný zájem se přitom nevztahuje přímo na přírodní zdroj jako takový, ale spíše k zájmu na jeho ochraně.²⁷ Význam začlenění tohoto konceptu do mezinárodních úmluv spočívá především v jeho rozvoji a schopnosti být přijímán v rámci obyčejového práva s účinky vůči všem členům mezinárodního společenství s perspektivou rozšířit mezinárodní odpovědnost všech států vůči životnímu prostředí a v tomto ohledu nastavit limity suverénního práva státu na využívání přírodního bohatství.²⁸ K vyvážení takového zásahu do suverenity by měl být tento koncept vyvážen principem „společné, ale rozdílné odpovědnosti“, který vychází z uznání společného cíle a zájmu chránit určitý přírodní zdroj nebo složku životního prostředí, což je spojeno s odpovědností států a odpovídajícími závazky, přičemž náklady na konkrétní opatření a míra jednotlivých závazků mají odpovídat stupni hospodářského rozvoje a nemají zabráňovat ekonomickému rozvoji méně vyspělých států do budoucna.²⁹ Výše uvedená změna v přístupu vedoucí k prosazení prvků sdílené globální odpovědnosti dává možnost vzniku konceptu „opatrovnické suverenity“ států, v rámci něhož „opatrovnický stát“ nevykonává suverénní právo nad specifickým druhem přírodních zdrojů bez omezení, ale je limitován zájmem ostatních států na jeho ochraně a principem trvale udržitelného rozvoje, spočívající v udržitelném hospodaření s tímto zdrojem a ve spolupráci s ostatními státy za tímto účelem.³⁰

²⁵ HUMPHREYS, David. *The elusive quest for a global forests convention. Review of European Community and International Environmental Law*. 2005, 14(1), 1-10. ISSN 09628797., strana 1.

²⁶ BODANSKY, Daniel, Jutta BRUNNÉE a Ellen HEY, ed. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199552153, strana 564.

²⁷ BODANSKY, Daniel, Jutta BRUNNÉE a Ellen HEY, ed. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199552153, strana 565.

²⁸ BIRNIE, Patricia W., Alan E. BOYLE a Catherine REDGWELL. *International law and the environment*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780198764229, strana 131-132.

²⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, strana 131.

³⁰ SCHOLTZ, Werner. Greening Permanent Sovereignty through the Common Concern in the Climate Change Regime: Awake Custodial Sovereignty! In: Oliver Christian RUPPEL, Christian ROSCHMANN, Katharina RUPPEL-SCHLICHTING a KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, ed. *Climate Change: International Law and Global Governance*. B.m.: Nomos, 2013, s. 926. ISBN 978-3-8329-7796-2, strana 210-211.

1.4 Mezinárodní úprava ochrany a trvale udržitelného užívání lesů

V současné době je mezinárodní právní úprava ochrany a trvale udržitelného užívání lesa značně roztržštěná z důvodu neúspěšných snah k přijetí globální právně závazné úmluvy o ochraně všech druhů lesa. Mezinárodní právní úprava ochrany lesů je tvořena právně nezávaznými strategickými dokumenty týkajícími se přímo této oblasti a právně závaznými úmluvami, které mají hlavní předmět úpravy odlišný, jako je ochrana biodiverzity nebo klimatický systém Země, avšak výraznou měrou přispívají k ochraně a trvale udržitelnému využívání lesa.

V současné době je režim ochrany lesů v rámci OSN tvořen třemi základními pilíři, kterými jsou Právně nezávazný nástroj o všech typech lesů (*Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests*),³¹ Mezinárodní ujednání o lesích (*International Arrangement on Forests*)³² a Strategický plán OSN pro lesy na období 2017–2030 (*United Nations Strategic Plan for Forests 2017–2030*).³³ Právně nezávazný nástroj o všech typech lesů navazuje na dříve sjednané politiky na národní i mezinárodní úrovni, a má za úkol poskytnout státům jednotnou pomoc na cestě k prosazení udržitelného hospodaření v lesích,³⁴ přičemž obsahuje i Globální cíle pro oblast lesnictví, kterých nebylo do roku 2015 dosaženo a mandát tohoto nástroje tak byl prodloužen do roku 2030.³⁵ Pro překonání meziinstitucionální rozdrobenosti a sjednocení mezinárodního úsilí hraje hlavní úlohu Mezinárodní ujednání o lesích z roku 2000, které je zaměřeno především k posílení politického odhodlání, vytváření a implementaci dohodnutých nástrojů prostřednictvím zapojení širokého okruhu zainteresovaných subjektů, jako je samotné Fórum OSN o lesích a jeho členské státy (UNFF), sekretariát UNFF nebo Partnerství spolupráce o lesích (CPF).³⁶

Strategický plán OSN pro lesy z roku 2017 představuje v současnosti nejvýznamnější referenční rámec, na jehož základě dochází ke sjednocení politik a činnosti jednotlivých orgánů v rámci OSN a s jehož pomocí jsou formulovány

³¹ UN-GENERAL ASSEMBLY. *Non-legally binding instrument on all types of forests-Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2007-A/RES/62/98*. 2007.

³² UN-ESC. *Resolution 2000/35*. 2000, Článek 1.

³³ UN-ESC. *Report of the United Nations Forum on Forests on its 2017 special session. E/2017/10– E/CN.18/SS/2017/2*. 2017.

³⁴ UN-UNFF. *UN Forest Instrument* [online]. 2016 [vid. 2018-01-28]. Dostupné z: <http://www.un.org/esa/forests/documents/un-forest-instrument/index.html>.

³⁵ UN-GENERAL ASSEMBLY. *United Nations forest instrument-Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015-A/RES/70/199*. 2015.

³⁶ UN-ESC. *International arrangement on forests beyond 2015-Resolution adopted by the Economic and Social Council on 22 July 2015-E/RES/2015/33*. 2015, Část I, Článek , písmeno b).

i implementovány nástroje na ochranu lesa a trvale udržitelné hospodaření v současnosti i do budoucna.³⁷

V mezinárodním režimu ochrany lesa a udržitelného hospodaření v lesích hraje rovněž významnou roli Mezinárodní dohoda o tropickém dřevě z roku 2006 (*International Tropical Timber Agreement – ITTA*),³⁸ kterou se řídí 90 % celosvětového obchodu s tropickým dřevem a pokrývá 80 % rozlohy tropických lesů.³⁹ I když jejím hlavním posláním je regulace mezinárodního obchodu s tropickým dřevem, podporuje udržitelné hospodaření v lesích, a to především prostřednictvím Strategického plánu ITTO pro roky 2013–2018 (*ITTO Strategic Plan*)⁴⁰, rovněž Tematického programu pro prosazování práva, správu a obchod v oblasti lesnictví (*The Thematic Programme on Forest Law Enforcement, Governance and Trade – TFLET*)⁴¹ a Tematického programu pro snižování odlesňování a degradace lesů a podporu environmentálních služeb lesů (*Reducing Deforestation and Forest Degradation and Enhancing Environmental Services in Tropical Forests – REDDES*).⁴² Režim Mezinárodní dohody o tropickém dřevě z roku 2006 bohužel nemůže představovat vhodnou globální platformu pro ochranu lesů, jelikož se vztahuje pouze na tropické lesy na území produkujících členů dohody,⁴³ avšak může sloužit jako východisko pro mezinárodní režim správy lesů do budoucna, a to na základě spolupráce napříč mezinárodními úmluvami, především Úmluvou o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity – CBD*)⁴⁴ a Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu (*The United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*).⁴⁵

³⁷ UN-ESC. *United Nations Strategic Plan for Forests 2017-2030 and quadrennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017-2020*, E/RES/2017/4. 2017, Annex I, I., A., 2.

³⁸ UN. *International Tropical Timber Agreement – TD/TIMBER.3/12*. 2006.

³⁹ ITTO. About ITTO [online]. [vid. 2018-02-05]. Dostupné z: http://www.itto.int/about_itto/.

⁴⁰ ITTO. *ITTO Strategic Action Plan 2013–2018*. 2013. ISBN 978-4-86507-000-2.

⁴¹ ITTO. Thematic programme on forest law enforcement, governance and trade [online]. 2007 [vid. 2018-02-09]. Dostupné z: http://www.itto.int/files/user/Thematic_Programme_Profile_TFLET.pdf.

⁴² ITTO. ITTO thematic programme on reducing deforestation and forest degradation and enhancing environmental services in tropical forests (REDDES) [online]. 2009 [vid. 2018-02-09]. Dostupné z: http://www.itto.int/files/user/pdf/callforproposals/TPD_REDDES_E_100415.pdf.

⁴³ EIKERMANN, Anja. *Forests in International Law, Is There Really a Need for an International Forest Convention?* B.m.: Springer, 2015. ISBN 978-3-319-14950-9, strana 78.

⁴⁴ UN. *Convention on Biological Diversity adopted 5 June 1992, Rio de Janeiro, [1993] ATS 32 / 1760 UNTS 79 / 31 ILM 818 (1992)*. 1993.

⁴⁵ UN. *United Nations Framework Convention on Climate Change -1771 UNTS 107; S. Treaty Doc No. 102-38; U.N. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 ILM 849 (1992)*. 1992.

2. Právní úprava trvale udržitelného hospodaření v lesích Evropské unie a Evropy

V celoevropském kontextu právní úprava ochrany lesa a udržitelného rozvoje reflektuje specifické přírodní podmínky lesů, vychází z tradičních úprav jednotlivých evropských států a zároveň je zde politické odhodlání k prosazení právně závazné universální úmluvy o ochraně všech typů lesů v Evropě za účelem sjednocení jednotlivých prvků právní úpravy a nalezení společného hodnocení trvale udržitelného hospodaření v lesích. S ohledem na výše uvedená specifika je žádoucí se zabývat v samostatné kapitole celoevropským politickým procesem pro udržitelné obhospodařování lesů v rámci Ministerské konference o ochraně lesů v Evropě a především právem a strategickými dokumenty Evropské unie, jelikož mají zásadní vliv na plnění mezinárodních závazků a na vnitrostátní právní úpravu.

2.1 Celoevropský politický proces pro udržitelné obhospodařování lesů – FOREST EUROPE a Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

Významnou platformou pro prosazování ochrany a trvale udržitelného užívání lesa na celoevropské úrovni představuje Ministerská konference o ochraně lesů v Evropě (*the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe* nebo *Forest Europe* – dále jen „Ministerská konference“), která je založena na politickém dialogu na vrcholné vládní úrovni vedeném za účelem spolupráce v rámci lesnické politiky mezi signatářskými státy. Tento politický dialog za dosažením jednotných postupů v oblasti lesnické politiky byl zahájen na 1. ministerské konferenci, která se uskutečnila v prosinci roku 1990 ve Štrasburku ve Francii. V současnosti je do tohoto procesu zapojeno již 47 signatářských států z Evropy, včetně Evropské unie.⁴⁶ Ministerská konference má posílit spolupráci mezi signatáři v oblasti ochrany a udržitelného lesního hospodaření a především si klade za cíl najít shodu na základních principech udržitelného hospodaření a ochrany evropského lesního dědictví, včetně ekologických, ekonomických a společenských funkcí.⁴⁷

Ministerská konference v globálním měřítku navázala na přijaté mezinárodní dokumenty týkající se udržitelného lesního hospodaření,⁴⁸ jako jsou Principy lesního hospodaření a mezinárodní úmluva na ochranu biologické rozmanitosti

⁴⁶ FOREST EUROPE. About Forest Europe [online]. [vid. 2018-05-25]. Dostupné z: <http://foresteurope.org/foresteurope/>.

⁴⁷ FOREST EUROPE. *General Declaration – Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe 18 December 1990, Strasbourg/France*. 1990.

⁴⁸ FOREST EUROPE. *Resolution H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe – Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 16-17 June 1993, Helsinki/Finland*. 1993, Bod A,B.

ti⁴⁹ nebo klimatu.⁵⁰ Ve snaze přispět k rozvoji udržitelného lesního hospodaření signatářské státy na konferenci v roce 1993 v Helsinkách stanovily společné základní zásady takového hospodaření a zavázaly se k jejich dalšímu rozvoji.⁵¹ S ohledem na akcent rozvoje mezinárodní spolupráce se signatáři zavázali, že se v budoucnu budou podílet a podporovat proces přijetí globální dohody na ochranu všech typů lesů pod záštitou Organizace spojených národů.⁵²

Ministerská konference si uvědomovala, že společné prosazování udržitelného lesního hospodaření není možné bez jednotného rámce pro jeho uplatnění i následné vyhodnocování. Za tímto účelem byla na konferenci v Lisabonu v roce 1998 přijata pan-evropská kritéria a ukazatele udržitelného obhospodařování lesů, kterých má být dosaženo prostřednictvím doporučení obsažených v celoevropské směrnici pro trvale udržitelné hospodaření na provozní úrovni.⁵³

Celkem se jedná o 6 kritérií, která jsou zaměřena na: zvyšování lesních zdrojů a jejich příspěvek ke globálnímu oběhu uhlíku, zachování životaschopnosti lesních ekosystémů, zachování a podporu produkčních funkcí lesů, ochranu biologické diverzity lesních ekosystémů, zvyšování ochranných funkcí v lesním hospodářství a zachování dalších společensko-hospodářských funkcí lesů.⁵⁴ Tato kritéria a jejich aspekty byly nadále rozvíjeny v rámci dalších Ministerských konferencí, přičemž byly zasazeny do kontextu jednotlivých funkcí lesů nebo významných hrozeb pro životní prostředí i lesy samotné. Na Ministerské konferenci ve Vídni v roce 2003 byla vyzdvížena potřeba zajistit synergii mezi politikami s dopadem na udržitelné hospodaření v lesích, a to především s ohledem na podporu lesní biologické rozmanitosti a navázání na úsilí vyvinuté v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti ve vztahu k lesům.⁵⁵ Stejně tak se signatářské státy zavázaly k vy-

⁴⁹ UN. *Convention on Biological Diversity adopted 5 June 1992, Rio de Janeiro, [1993] ATS 32 / 1760 UNTS 79 / 31 ILM 818 (1992).* 1993.

⁵⁰ UN. *United Nations Framework Convention on Climate Change -1771 UNTS 107; S. Treaty Doc No. 102-38; U.N. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 ILM 849 (1992).* 1992.

⁵¹ FOREST EUROPE. *Resolution H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe – Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 16-17 June 1993, Helsinki/Finland.* 1993, PART I: GENERAL GUIDELINES.

⁵² FOREST EUROPE. *Resolution H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe – Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 16-17 June 1993, Helsinki/Finland.* 1993, PART II: FUTURE ACTION, Bod 16.

⁵³ FOREST EUROPE. *Resolution L2 Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management – Third Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 2-4 June 1998, Lisbon/Portugal.* 1998.

⁵⁴ FOREST EUROPE. *Resolution L2 Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management – Third Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 2-4 June 1998, Lisbon/Portugal.* 1998, Příloha 1.

⁵⁵ FOREST EUROPE. *Vienna resolution 4 – Conserving and enhancing forest biological diversity in*

tvoření právního rámce pro zvýšení ekonomické životaschopnosti udržitelného hospodaření v lesích, a to především podporou investic a zlepšení vymahatelnosti lesního práva.⁵⁶ Signatářské státy rovněž uznaly sociální a kulturní funkce, které je zapotřebí nadále prosazovat prostřednictvím vzdělání, rozvoje venkova a ochranou vlastnického práva.⁵⁷ V reakci na hrozbu klimatické změny Ministerská konference uznala potřebu začlenit lesnictví a lesnické aktivity do úsilí vedoucí ke snížení emisí v mezinárodním režimu na ochranu klimatu Rámcové úmluvy o změně klimatu a Kjótského protokolu.⁵⁸ V dalších letech byla hlavním tématem úloha lesů pro energetiku, včetně zvyšování využití lesní biomasy pro energetické účely⁵⁹ a ochranné funkce lesů ve vztahu k zadržování vody v krajině a ochraně půdy.⁶⁰

Přelomová Ministerská konference se uskutečnila roku 2010 v Oslu, jelikož zde signatářské státy přijaly strategický dokument „European Forests 2020“, v němž byla představena společná vize podoby trvale udržitelného hospodaření, která je založená na osmi hlavních cílech pro oblast evropského lesnictví do roku 2020 a konkrétních nástrojích pro jejich dosažení na vnitrostátní úrovni.⁶¹ Zároveň významným milníkem bylo přijetí Ministerského mandátu k vyjednávání právně závazné dohody o lesích v Evropě.⁶² Ministerská konference přistoupila k tomuto kroku na základě komplexnosti vztahů mezi ochranou jednotlivých složek životního prostředí a trvale udržitelného lesního hospodaření v signatářských státech, která vyžaduje posílení mezinárodní spolupráce v této oblasti v Evropě s tím, že tato snaha bude navazovat na úsilí vedoucí k prosazení globální mezinárodní dohody o lesích.⁶³ Za účelem sjednání právně závazné dohody o lesích

Europe – Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe 28 and 30 April 2003, Vienna, Austria. 2003.

⁵⁶ FOREST EUROPE. Vienna resolution 2 – Enhancing economic viability of sustainable forest management in Europe – Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe 28 and 30 April 2003, Vienna, Austria. 2003.

⁵⁷ FOREST EUROPE. Vienna resolution 3 – Preserving and enhancing the social and cultural dimensions of sustainable forest management in Europe – Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe 28 and 30 April 2003, Vienna, Austria. 2003.

⁵⁸ FOREST EUROPE. Vienna resolution 5 – Climate change and sustainable forest management in Europe – Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe 28 and 30 April 2003, Vienna, Austria. 2003.

⁵⁹ FOREST EUROPE. Warsaw resolution 1 – Forests, Wood and Energy – Fifth Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe 5-7 November, 2007, Warsaw, Poland. 2007.

⁶⁰ FOREST EUROPE. Warsaw resolution 2 – Forests and Water – Fifth Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe 5-7 November, 2007, Warsaw, Poland. 2007.

⁶¹ FOREST EUROPE. Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020 – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011. 2011.

⁶² FOREST EUROPE. Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011. 2011.

⁶³ FOREST EUROPE. Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests

v Evropě byl ustaven Mezivládní vyjednávací výbor s vytyčenými pravidly pro jeho fungování, byl zvolen jeho předseda a Rada výboru, která se skládá z deseti stálých pozorovatelů z vybraných signatářských států, včetně České republiky.⁶⁴ Mezivládní vyjednávací výbor má za úkol do vyjednávané dohody začlenit 11 základních oblastí sahajících od ochrany produkčních funkcí lesů po dlouhodobé zajištění mimoprodukčních funkcí a zamezení nelegální těžby dřeva.⁶⁵ Dohoda má být založena na mezinárodně uznávaných definicích a Mezivládní vyjednávací výbor má zahrnout do přípravy této dohody možnosti uzavření globální dohody o ochraně všech typů lesů.⁶⁶

Poslední a velmi důležitá Ministerská konference se konala v říjnu roku 2015, v rámci níž signatářské státy aktualizovaly kritéria pro trvale udržitelné hospodaření v lesích, zavázaly se posílit příspěvek lesního hospodářství k nízkouhlíkovému hospodářství,⁶⁷ rozhodly se zvýšit úsilí k vytvoření nástrojů pro přizpůsobování lesů a lesnického sektoru na změnu klimatu i přírodních podmínek,⁶⁸ a rovněž se dohodly na budoucí podobě směřování Ministerské konference.⁶⁹

Na základě vyhodnocení prosazování trvale udržitelného lesního hospodaření po 25 letech, signatářské státy vyzdvihly význam Ministerské konference pro globální dosažení cílů celkového trvale udržitelného rozvoje, připomněly nutnost ochrany komplexních funkcí lesů a pokračovat v implementaci i ve vyhodnocování cílů stanovených v ministerské deklaraci z Osla.⁷⁰ Zároveň signatářské státy schválily aktualizovaná panevropská kritéria a ukazatele udržitelného obhospodařování lesů, přičemž nyní je tento rámec složen z 6 kritérií, 34 kvantitativních

in Europe – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011. 2011, Bod 1, 2.

⁶⁴ FOREST EUROPE. *Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011.* 2011, Bod 18-20.

⁶⁵ FOREST EUROPE. *Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011.* 2011, Bod 23.

⁶⁶ FOREST EUROPE. *Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Oslo 14-16 June 2011.* 2011 Bod 24.

⁶⁷ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Resolution 1 – Forest sector in the center of Green Economy – 7th Ministerial Conference – Madrid 20-21 October 2015.* 2015.

⁶⁸ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Resolution 2 – Protection of forests in a changing environment – 7th Ministerial Conference.* 2015.

⁶⁹ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Decision The future direction of FOREST EUROPE – 7th Ministerial Conference – Madrid 20-21 October 2015.* 2015.

⁷⁰ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Declaration – 25 years together promoting Sustainable Forest Management in Europe – 7th Ministerial Conference.* 2015.

a 11 kvalitativních ukazatelů, včetně nových ukazatelů 2.5 Degradace lesní půdy, 4.7 Fragmentace lesů, 4.10 Běžné lesní druhy ptactva.⁷¹

V Madridu se rovněž ve stejné době konala Mimořádná ministerská konference,⁷² která se zabývala výsledky činnosti Mezivládního vyjednávacího výboru a dosažením konsensu na právně závazné dohodě o lesích v Evropě.⁷³ Mezivládní vyjednávací výbor na svém posledním čtvrtém zasedání v listopadu roku 2013 v Ženevě představil prozatímní návrh dohody obsahující dojednaná ustanovení, ale i sporné body k dořešení.⁷⁴ Mezivládnímu vyjednávacímu výboru se podařilo dosáhnout shody u všech věcných ustanovení o hospodaření v lesích, avšak nepodařilo se dohodnout na institucionálním zajištění dohody, rozdělení hlasovacích práv, otázkách vstupu dohody v platnost ani na možnostech účasti pozorovatelů na jednání.⁷⁵ Nejvíce diskutovanou otázkou ve vztahu k institucionálnímu zajištění bylo, zda vedoucí úlohu a hostitelskou organizací dohody by měla být Organizace pro výživu a zemědělství (FAO), Program OSN pro životní prostředí (UNEP) nebo Evropská hospodářská komise OSN, přičemž nebyla vyloučena možnost vytvoření společného sekretariátu se zapojením všech výše uvedených organizací a orgánů OSN.⁷⁶ Signatářské státy na Mimořádné ministerské konferenci v Madridu uznaly návrh textu dohody jako podklad pro další vyjednávání právně závazného dokumentu, přičemž mají být nejpozději do roku 2020 znovu posouzeny možné způsoby dosažení konečného konsensu.⁷⁷

Ve střední a východní Evropě je pro posilování spolupráce v oblasti lesnictví významná Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat,⁷⁸ která byla přijata v Kyjevě v roce 2003, aby vstoupila v platnost roku 2006, poté co byla ra-

⁷¹ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Declaration – 25 years together promoting Sustainable Forest Management in Europe – 7th Ministerial Conference. 2015 Annex 1 a dále* ČR – MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Ministerská konference FOREST EUROPE v Madridu – Tomáš Krejzar – prezentace. 2015.*

⁷² FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Decision – Extraordinary Ministerial Conference. 2015.*

⁷³ IISD. *Resumed Fourth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally-Binding Agreement on Forests in Europe (INC-Forests4)* [online]. 2013 [vid. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc4r/>.

⁷⁴ FOREST EUROPE. *INC4 Draft Negotiating Text as at 8 November 2013 -Annex F. 2013.*

⁷⁵ ČR – MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Ministerská konference FOREST EUROPE v Madridu – Tomáš Krejzar – prezentace. 2015.*

⁷⁶ IISD. *INC-Forests Forwards Unfinished Convention Text to Ministerial Conference* [online]. 2013 [vid. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://sdg.iisd.org/news/inc-forests-forwards-unfinished-convention-text-to-ministerial-conference/>

⁷⁷ FOREST EUROPE. *Madrid Ministerial Decision The future direction of FOREST EUROPE – 7th Ministerial Conference – Madrid 20-21 October 2015. 2015, Bod 3.*

⁷⁸ ČR. *Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 47/2006 Sb. m. s., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat. 2006.*

tifikována čtyřmi smluvními stranami, a to Českou republikou, Maďarskem, Slovenskem a Ukrajinou. Karpatská úmluva formuluje základní politické cíle pro zajištění integrovaného přístupu k ochraně karpatského přírodního a kulturního bohatství, která má být inspirována Alpskou úmluvou. V současnosti ke smlouvě přistoupily rovněž Polsko, Rumunsko a Srbsko.⁷⁹ Samotná Karpatská úmluva obsahuje pouze obecná ustanovení a smluvním stranám je tak dána možnost uzavírat k úmluvě tematické protokoly, které obsahují konkrétní hmotněprávní povinnosti. Prozatím byly přijaty 4 protokoly, vztahující se k udržitelnému využívání biologické a krajinné rozmanitosti, udržitelnému hospodaření v lesích, udržitelnému cestovnímu ruchu a udržitelné dopravě.⁸⁰ Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat⁸¹ stanovil obecný cíl a zásady, mezi které patří udržování nebo zvyšování lesnatosti, zvětšování úlohy lesů při rozvoji venkova, podporování obnovy přírodě blízkých lesů, podporování společenských funkcí a kulturního dědictví lesů a dodržování plánů péče v chráněných územích.⁸² Těchto cílů má být dosaženo na základě mezinárodní spolupráce, zapojení regionálních orgánů do vytváření jednotlivých opatření a začlenění těchto cílů i do dalších sektorových politik.⁸³ Česká republika měla předsednictví v rámci Karpatské úmluvy v letech 2014 až 2017, přičemž si kladla za cíl posílit možnosti financování ze zdrojů EU, zefektivnění fungování úmluvy a především se snažila rozšířit spolupráci s Alpskou úmluvou a se slovenským předsednictvím v Radě EU.⁸⁴

2.2 Ochrana lesů v Evropské unii – stav lesů, základy pramenů práva a lesnické politiky

Přestože oblasti lesnictví není věnováno žádné konkrétní ustanovení ve Smlouvě o Evropské unii⁸⁵ ani ve Smlouvě o fungování Evropské unie,⁸⁶ ochrana a udržitelné obhospodařování lesů v členských státech je prosazováno především prostřednic-

⁷⁹ ČR – MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. Karpatská úmluva [online]. 2015. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/koncepce-a-strategie/karpatska-umluva-1.html>.

⁸⁰ ÚHUL. Karpatská úmluva [online]. [vid. 2018-06-17]. Dostupné z: <http://www.uhul.cz/nase-cinnost/dalsi-cinnost/karpatska-umluva>.

⁸¹ ČR, HU, PL, RU, RS, SK a UA. *Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat*. 2003.

⁸² ČR, HU, PL, RU, RS, SK a UA. *Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat*. 2003, Kapitola 1, Článek 1.

⁸³ ČR, HU, PL, RU, RS, SK a UA. *Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat*. 2003, Kapitola III.

⁸⁴ ÚHUL. Karpatská úmluva [online]. [vid. 2018-06-17]. Dostupné z: <http://www.uhul.cz/nase-cinnost/dalsi-cinnost/karpatska-umluva>.

⁸⁵ EU. *Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění)* – C 202/13. 2016.

⁸⁶ EU. *Smlouva o fungování Evropské unie* – Úřední věstník Evropské unie – C 326/49. 2012.

tvím sdílené pravomoci EU v oblastech životního prostředí,⁸⁷ zemědělství⁸⁸ a energetiky.⁸⁹ V tomto ohledu je oblast lesní politiky EU vzájemně provázána i s politikou rozvoje venkova, klimaticko-energetickým balíčkem EU, strategií v oblasti biologické rozmanitosti i strategií biohospodářství a v širší perspektivě i se Strategií Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.⁹⁰ Samotná lesnická politika EU je uskutečňována na základě zásady subsidiarity, v jejímž rámci EU může jednat v oblastech a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy,⁹¹ přičemž v souladu se zásadou proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti EU rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů základních smluv EU.⁹² K dosažení efektivní spolupráce mezi členskými státy byl v roce 1998 ustaven Stálý lesnický výbor (*Standing Forestry Committee – SFC*), který je složen ze zástupců všech členských zemí a jemuž předsedá Evropská komise.⁹³ Stálý lesnický výbor je poradním orgánem v otázkách lesnictví, přičemž se zabývá i specifickými lesnickými opatřeními v dalších politikách EU, jako je politika v oblasti životního prostředí a společná zemědělská politika, a zároveň výbor zprostředkovává výměnu informací mezi členskými zeměmi.⁹⁴

V členských státech EU činí celková plocha lesů a jiných zalesněných ploch 128 milionů ha, což představuje 43 % procent souše v EU, to je nepatrně více než činí plocha půdy využívaná k zemědělským účelům.⁹⁵ Lesy hrají ve státech EU rovněž významnou ekonomickou funkci, celková produkce kulatiny dosáhla 425 milionů m³ v roce 2014, přičemž nebylo dosaženo vrcholu této produkce v roce 2007, který byl spojen s odstraňováním škod v lesích po nepříznivých klimatických povětrnostních jevech.⁹⁶ Celková výše produkce řeziva v EU dosahova-

⁸⁷ EU. *Smlouva o fungování Evropské unie* – Úřední věstník Evropské unie – C 326/49. 2012, Článek 5 odst. 2., písmeno e).

⁸⁸ EU. *Smlouva o fungování Evropské unie* – Úřední věstník Evropské unie – C 326/49. 2012, Článek 5 odst. 2., písmeno d).

⁸⁹ EU. *Smlouva o fungování Evropské unie* – Úřední věstník Evropské unie – C 326/49. 2012, Článek 5 odst. 2., písmeno i).

⁹⁰ EU – 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. 2013, strana 3.

⁹¹ EU. *Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění)* – C 202/13. 2016, Článek 5 odstavec 3.

⁹² EU. *Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění)* – C 202/13. 2016, Článek 5 odstavec 4.

⁹³ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Standing Forestry Committee* [online]. 1989 [vid. 2018-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee_en.

⁹⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Standing Forestry Committee* [online]. 1989 [vid. 2018-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee_en.

⁹⁵ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016. Strana 166.

⁹⁶ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016. Strana 172.

la přibližně 100 milionů m³ v letech 2010 až 2014, a je tak srovnatelná s výsledky před ekonomickou krizí.⁹⁷

Lesům jako obnovitelnému přírodním zdroji je rovněž přisouzena úloha pro dosahování národních cílů členskými státy v rámci hlavní hospodářské reformní agendy Strategie Evropa 2020, podle které má být zvýšen podíl obnovitelných zdrojů energie v konečné spotřebě energie na 20 %.⁹⁸ Dřevní hmoty a výrobků ze dřeva jsou součástí biomasy využívané k energetickým účelům a v roce tvořily 45 % hrubé produkce energie z obnovitelných zdrojů v roce 2014.⁹⁹ Lesy jsou významné rovněž pro průmyslová odvětví založená na zpracování dřeva, jež jsou tvořena 432 000 podniky, což představuje 20,8 % všech výrobních podniků v EU.¹⁰⁰

Z hlediska mezinárodního obchodu se dřevem a Akčního plánu EU pro vymahatelnost práva, správu a obchod v lesnictví (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*) je rovněž významné, že v roce 2014 činila celková hodnota importovaného dřeva do EU 9 463,6 milionů EUR, přičemž hodnota importu ze zemí, které uzavřely Dobrovolné dohody o partnerství v režimu FLEGT, činila 1 371,9 milionů EUR.¹⁰¹

S ohledem na význam lesů pro zachování životního prostředí byla jejich ochrana zařazena do Šestého akčního programu ES pro životní prostředí,¹⁰² v rámci něhož byl stanoven požadavek, aby politika životního prostředí zohlednila různé funkce lesů a začlenila výsledky činnosti především Fóra na ochranu lesů OSN UNFF, Ministerské konference k ochraně lesů v Evropě a výsledky globálních konferencí na ochranu životního prostředí.¹⁰³ V současné době je na úrovni EU význam lesů zdůrazněn i v Sedmém akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020,¹⁰⁴ jehož prostřednictvím mají být řešeny globální systémové trendy a výzvy v oblasti životního prostředí. Sedmý akční program navazuje na plán přechodu na nízkouhlíkové hospodářství, klimatický a energetický balíček EU, strategii v oblasti biologické rozmanitosti¹⁰⁵ a zároveň má napomoci k „zastavení úbytku čistého

⁹⁷ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016., strana 172.

⁹⁸ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *SDĚLENÍ KOMISE – EVROPA 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění – KOM(2010) 2020 v konečném znění*. 2010, Příloha 1.

⁹⁹ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016., strana 174.

¹⁰⁰ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016., strana 181.

¹⁰¹ EU – EUROSTAT. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*. 2016., strana 184.

¹⁰² EU. *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí*. 2002.

¹⁰³ DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, kapitola 4.5.

¹⁰⁴ EU. *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“* – L 354/171. 2013.

¹⁰⁵ EU. *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném*

celosvětové zalesněné plochy do roku 2030 a na snížení hrubého úbytku tropických lesů do roku 2020 nejméně o 50 % ve srovnání s úrovněmi v roce 2008“.¹⁰⁶

Ochrana a zachování multifunkčních přínosů lesů je také identifikována jako jeden ze základních předpokladů pro hospodářskou prosperitu a dobré životní podmínky v EU.¹⁰⁷ V návaznosti na „ozeleňování“ rozpočtu Unie na období 2014–2020, včetně společné zemědělské politiky, mají být podporovány environmentálně přínosné lesnické postupy, jako je agrolesnictví a především má být posílen potenciál propadů uhlíku v kategorii změn ve využívání území a lesnictví (LULUCF).¹⁰⁸ V rámci zachování přírodního bohatství EU na základě Sedmého akčního programu má být zajištěno, aby bylo „hospodaření v lesích udržitelné a aby lesy, jejich biologická rozmanitost a služby, které poskytují, byly chráněny a v nejvyšší možné míře podporovány a aby byla odolnost lesů vůči změně klimatu, požárům, bouřkám, napadením škůdci a chorobám zvýšena“.¹⁰⁹ K dosažení výše uvedených cílů byl zvýšen význam přijetí nové strategie Unie v oblasti lesnictví, která by zohlednila různorodost tlaků na lesy a poskytla by strategické přístupy, včetně udržitelného obhospodařování lesů.¹¹⁰

Významné postavení EU na mezinárodním trhu poskytuje možnosti k prosazování politiky k udržitelnému hospodaření s celosvětovou základnou přírodních zdrojů, včetně lesů, a to prostřednictvím zvláštních ustanovení v mezinárodních obchodních dohodách, přičemž účinným nástrojem jsou rovněž dobrovolné dohody o dvoustranném partnerství při prosazování práva, správy a obchodu v oblasti lesnictví.¹¹¹ S ohledem na vliv mezinárodního obchodu by měly být analyzo-

ném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, (8).

¹⁰⁶ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, (12).

¹⁰⁷ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (17).

¹⁰⁸ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (20).

¹⁰⁹ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (28).

¹¹⁰ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (28) viii).

¹¹¹ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (103).

vány možnosti dalších politik s vlivem na odlesňování a znehodnocování lesů.¹¹² V globálních souvislostech je třeba posoudit dopad spotřeby potravinářských a nepotravinářských komodit v EU.¹¹³ Sedmý akční program Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 tak shrnuje základní předpoklady pro lesnickou politiku EU, úlohu lesů pro dosažení trvale udržitelného ekonomického růstu v EU a jejich roli pro dosažení cílů stanovených v rámci ostatních politik EU.

2.3 Základy lesnické politiky v Evropské unii

Lesnická politika Evropské unie má dlouholetou tradici z důvodu výše uvedeného multifunkčního významu lesů pro jednotlivé politiky EU, celkově udržitelného ekonomického rozvoje, i z důvodu ochrany přírody a životního prostředí obyvatel. Lesnická politika EU si klade za cíl navázat a vytvořit jednotný referenční rámec pro jednotlivé národní lesnické politiky, které vychází z odlišných přírodních podmínek, struktury vlastnictví a historie právní úpravy, a to za účelem sjednocení ochrany lesa a prosazení trvale udržitelného lesního hospodaření.¹¹⁴

Základy lesnické politiky v Evropské unii byly položeny přijetím první strategie Evropské unie v oblasti lesního hospodářství usnesením Rady ze dne 15. prosince 1998.¹¹⁵ Strategie Evropské unie v oblasti lesního hospodářství vytvořila rámec pro koordinaci činností k prosazování udržitelného hospodaření v lesích a zároveň navazuje na závazky členských států přijatých na mezinárodní úrovni.¹¹⁶ Strategie potvrdila význam multifunkční role lesů, včetně sociální, ekonomické, environmentální i kulturní a stejně tak vyzvedla úlohu udržitelného hospodaření v lesích pro udržitelný ekonomický rozvoj především venkovských oblastí.¹¹⁷ Ve vztahu k definici a ke stanovení obsahu multifunkční role lesů a samotného udržitelného hospodaření v lesích strategie navazuje na výsledky Ministerské konferen-

¹¹² EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (103).

¹¹³ EU. Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – L 354/171. 2013, Příloha (106) vi).

¹¹⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. EU forests and forest related policies [online]. 2016 [vid. 2018-04-17]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/forests/index_en.htm.

¹¹⁵ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998.

¹¹⁶ EU – EVROPSKÁ KOMISE. ARCHIVE: 1998 Forestry Strategy and 2007-2011 Forest Action Plan [online]. 1998 [vid. 2018-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/strategy_en.

¹¹⁷ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998, Článek 1.

ce o ochraně lesů v Evropě, která se poprvé uskutečnila v roce 1993 v Helsinkách.¹¹⁸ S ohledem na neexistenci konkrétních ustanovení o společné lesnické politice má k prosazení cílů strategie na úrovni EU dojít na základě zásady subsidiarity a konceptu sdílené odpovědnosti členských států za ochranu lesních zdrojů.¹¹⁹ V rámci strategie by trvale udržitelné hospodaření v lesích mělo vést k ochraně biologické rozmanitosti, životních podmínek živočichů a rostlin i k posílení boje proti klimatické změně,¹²⁰ přičemž jednotlivá opatření k ochraně lesa mají být začleněna do ostatních sektorových politik EU.¹²¹

Strategie Evropské unie v oblasti lesního hospodářství z roku 1998 stanovila základní přetrvávající principy a přístupy, jejichž implementace byla vyhodnocena Evropskou komisí v roce 2005.¹²² Na základě tohoto hodnocení bylo konstatováno, že rostoucí veřejný zájem na mnohostranném hospodaření s lesy společně s otevřeným globálním trhem kladou nároky na ekonomickou životaschopnost lesního hospodářství a je tak žádoucí do budoucna podpořit změny v postupech řízení v rámci lesního hospodářství.¹²³ Zároveň byla zdůrazněna potřeba zavedení mechanismů ke sledování soudržnosti a propojení aspektů udržitelného lesního hospodářství s jinými politikami EU.¹²⁴

Rovněž byl vyzdvížen význam „dobrého vládnutí“ na ochranu lesů posílením strukturovaného dialogu se všemi zúčastněnými stranami pro lesní hospodářství na unijní i vnitrostátní úrovni.¹²⁵ Dále byla potvrzena úloha lesů pro celosvětový udržitelný rozvoj a nutnost podpoření mezinárodních závazků týkajících se udržitelného hospodaření s lesy, především s ohledem na boj s klimatickou změnou a ochranu biologické rozmanitosti.¹²⁶

¹¹⁸ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998, Článek 2 písmeno a).

¹¹⁹ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998, Článek 2 písmeno b).

¹²⁰ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998, Článek 2 písmeno g).

¹²¹ EU. COUNCIL RESOLUTION of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 1999 C 56/1. 1998, Článek 2 písmeno j).

¹²² EU – EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Radě a Evropskému Parlamentu podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství KOM(2005) 84 v konečném znění. 2005.

¹²³ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Radě a Evropskému Parlamentu podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství KOM(2005) 84 v konečném znění. 2005, bod 5.

¹²⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Radě a Evropskému Parlamentu podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství KOM(2005) 84 v konečném znění. 2005, bod 5.

¹²⁵ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Radě a Evropskému Parlamentu podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství KOM(2005) 84 v konečném znění. 2005, bod 5.

¹²⁶ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Radě a Evropskému Parlamentu podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství KOM(2005) 84 v konečném znění. 2005, bod 5.

V návaznosti na výsledky tohoto hodnocení byl v roce 2006 přijat Akční plán EU pro lesnictví pro roky 2007 až 2011,¹²⁷ který tvořil rámec pro opatření v oblasti lesnictví na unijní úrovni i na úrovni členských států a sloužil jako nástroj koordinace lesnické politiky EU.¹²⁸ Akční plán EU pro lesnictví byl založen na zásadách, na jejichž základě měly národní programy pro lesy sloužit jako udržitelný rámec pro respektování mezinárodních závazků, mělo dojít k posílení koordinace v rámci průřezových problémů v politice lesního hospodářství a zvýšení konkurenceschopnosti lesnického odvětví při dodržování zásady subsidiarity.¹²⁹ Základním cílem Akčního plánu EU pro lesnictví bylo rozvíjet udržitelnou správu lesů a multifunkční úlohu lesů a mezi dílčí cíle bylo zařazeno zlepšení dlouhodobé konkurenceschopnosti a ochrany životního prostředí, zvýšení kvality života obyvatel a podpora koordinace a komunikace.¹³⁰

Směrování lesnické politiky bylo na úrovni EU aktuálním tématem i v následujících letech a v roce 2010 byly hlavní myšlenky shrnuty do Zelené knihy Komise o ochraně lesů a souvisejících informacích.¹³¹ Hlavním cílem této Zelené knihy bylo zahájit podrobnou diskusi o možnostech EU v přístupu k ochraně lesů, a především byla řešena otázka, jak změna klimatu mění podmínky lesního hospodářství a ochranu lesů, včetně úlohy EU v podpoře iniciativ členských států v oblasti lesnictví.¹³² V implementaci opatření v Zelené knize pokračovala Zpráva k zelené knize Komise o ochraně lesů a souvisejících informacích v EU – příprava lesů na změnu klimatu.¹³³

V návaznosti na poptávku po reformě lesnické politiky byla 20. září 2013 přijata „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“,¹³⁴ která odpovídá novým výzvám pro lesy a poskytuje rámec odrážející společenské i politické změny s vlivem na lesnickou politiku v EU, jenž nastaly během

¹²⁷ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o akčním plánu EU pro lesnictví KOM(2006) 302 v konečném znění*. 2006.

¹²⁸ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o akčním plánu EU pro lesnictví KOM(2006) 302 v konečném znění*. 2006, bod 2.

¹²⁹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o akčním plánu EU pro lesnictví KOM(2006) 302 v konečném znění*. 2006, bod 2.

¹³⁰ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o akčním plánu EU pro lesnictví KOM(2006) 302 v konečném znění*. 2006, bod 2.

¹³¹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *ZELENÁ KNIHA – Ochrana lesů a související informace v EU – příprava lesů na změnu klimatu KOM(2010)66 v konečném znění*. 2010.

¹³² EU – EVROPSKÁ KOMISE. *ZELENÁ KNIHA – Ochrana lesů a související informace v EU – příprava lesů na změnu klimatu KOM(2010)66 v konečném znění*. 2010, strana 2.

¹³³ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Report on the Commission Green Paper on forest protection and information in the EU: preparing forests for climate change (2010/2106(INI))*. 2009.

¹³⁴ EU – 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*. 2013.

předchozích 15 letech.¹³⁵ Tyto změny znamenaly posun v nahlížení společnosti na úlohu lesů, přinesly větší nároky na lesy vedoucí k jejich ohrožení a zvýšenou provázanost s ostatními oblastmi, která vedla k roztříštění prostředí politiky v oblasti lesnictví.¹³⁶ Nová strategie EU v oblasti lesnictví tak navazuje na potřebu zajistit udržitelné využívání multifunkčního potenciálu lesů a ochranu ekosystémových služeb lesů,¹³⁷ stanoví akční priority a cíle a propojuje strategie a plány financování těchto opatření v EU a členských státech.¹³⁸ Nová strategie má také vytvořit udržitelné hranice rostoucí poptávky po dřevní hmotě jako po surovině v nových oblastech biohospodářství a bioenergie, přičemž je nutné brát v potaz dopad spotřeby EU na lesy po celém světě.¹³⁹ Rovněž reaguje na vzrůstající hrozby v podobě bouří, požárů, nedostatku vodních zdrojů a škůdců, jejichž výskyt se množí se změnou klimatu.¹⁴⁰ Za účelem podrobnějšího popisu historického vývoje lesnické politiky EU, současných výzev a především konkrétních opatření do budoucna byl přijat Doprovodný pracovní dokument útvarů Komise k nové strategii EU.¹⁴¹

Vzhledem k výše uvedenému je hlavním cílem této strategie vytvořit komplexní rámec pro obhospodařování lesů v EU, který by učinil odvětví lesnictví zásadním prvkem v úsilí o ekologické hospodářství, přičemž by zajistil ochranu lesů a podpořil politické odhodlání všech zúčastněných stran k zahrnutí těchto zásad udržitelného rozvoje do ostatních politik.¹⁴² Nová strategie však především obsahuje kon-

¹³⁵ EU – EVROPSKÁ KOMISE. The new EU Forest Strategy | Agriculture and rural development [online]. 2013 [vid. 2018-04-24]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy_en.

¹³⁶ EU – 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*. 2013, bod 2.

¹³⁷ EU – 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*. 2013, bod 2.

¹³⁸ EU – 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*. 2013, bod 1.

¹³⁹ EU – 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*. 2013, bod 2.

¹⁴⁰ EU – 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*. 2013, bod 2.

¹⁴¹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document COMMUNICATION – a new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector – SWD(2013) 342 final. 2013.

¹⁴² EU – 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*. 2013, bod 5.

krétní cíle v oblasti lesnictví do roku 2020, které byly stanoveny společně s orgány členských států a jsou založeny na principech udržitelného rozvoje a mají vést ke komplexnímu přístupu ve vztahu k obhospodařování lesů a k lesnické politice.¹⁴³ Mezi tyto cíle v oblasti lesnictví do roku 2020 patří „zajistit a prokázat, že všechny lesy v EU jsou spravovány podle zásad udržitelného obhospodařování lesů a že příspěvek EU k podpoře udržitelného obhospodařování lesů a snižování míry odlesňování na celosvětové úrovni je posílen, tedy: – přispívat k rovnováze různých funkcí lesa, splňovat poptávku a poskytovat zásadní ekosystémové služby, – poskytovat základ pro to, aby lesnictví a celý hodnotový řetězec založený na lesnictví byly konkurenceschopnými a životaschopnými přispěvateli biohospodářství.¹⁴⁴

K dosažení výše uvedených cílů Nová strategie EU v oblasti lesnictví stanoví osm souvisejících prioritních oblastí a strategické směry, které odpovídají různým hodnotám udržitelného obhospodařování lesů pro důležité společenské cíle.¹⁴⁵ První prioritní oblastí je podpora venkovských oblastí a obyvatelstva, přičemž hlavním strategickým směrem je zlepšení využití finančních prostředků na rozvoj venkova a zlepšení lesnických opatření v rámci politiky rozvoje venkova.¹⁴⁶ Dalším cílem je podpořit konkurenceschopnost a udržitelnost odvětví EU založených na lesnictví, včetně bioenergetiky a rozšíření nízkouhlíkového ekologického hospodářství, přičemž má být podpořen potenciál dřeva jako udržitelné a obnovitelné suroviny šetrné k životnímu prostředí a klimatu.¹⁴⁷ S ohledem na klimatickou politiku EU bylo mezi strategické cíle zařazeno posílení potenciálu lesů zmírnit účinky změny klimatu a schopnosti jejich přizpůsobení na tuto změnu, včetně nutnosti udržet a posílit jejich odolnost a schopnost přizpůsobení, stejně tak jako prosazování pravidel pro odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF).¹⁴⁸ Zároveň

¹⁴³ EU – 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. 2013, bod 3.2.

¹⁴⁴ EU – 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. 2013, bod 3.2.

¹⁴⁵ EU – 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. 2013, bod 3.3.

¹⁴⁶ EU – 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. 2013, bod 3.3.1.

¹⁴⁷ EU – 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. 2013, bod 3.3.2.

¹⁴⁸ EU – 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. 2013, 3.3.3.

byl zařazen strategický cíl ve vztahu k ekosystémovým službám lesů, včetně naplňování strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 prostřednictvím hospodářských lesních plánů a provádění právních předpisů EU tvořící soustavu Natura 2000.¹⁴⁹ V souvislosti s globálním přesahem lesnické politiky EU byl dále na celoevropské úrovni stanoven strategický cíl soustředit se na probíhající jednání o vytvoření právně závazné dohody o lesích a na celosvětové úrovni podporovat nástroj na snižování emisí z odlesňování a znehodnocování lesů v rozvojových zemích (REDD+), a nástroj k prosazování práva, správa a obchod v oblasti lesnictví (FLEGT).¹⁵⁰ Na závěr byly stanoveny strategické cíle vedoucí k posílení znalostí o lesích prostřednictvím programu, jako je LIFE+¹⁵¹ a inovativní lesnictví na základě rámcovém programu pro výzkum a v programu Horizont 2020.¹⁵²

2.4 Akční plán EU pro vymahatelnost práva, správu a obchod v lesnictví

Z důvodu významného postavení EU v globálním obchodu se dřevem je důležitým nástrojem EU k zamezení nelegální těžby dřeva na celosvětové úrovni Akční plán EU pro vymahatelnost práva, správu a obchod v lesnictví (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*), který podporuje úsilí rozvojových zemí vedoucí k posílení správy v oblasti lesnictví, a jenž v současnosti pokrývá 60 % lesů na Zemi.¹⁵³ Členské země EU jsou jedněmi z největších celosvětových spotřebitelů dřeva se značným potencionálním vlivem na podobu hospodaření s lesy především v produkujících státech Afriky, Jižní Ameriky a Asie. Vytvoření požadavků na legálnost původu dřeva vstupujícího na trh EU může podpořit efektivní právní rámec pro ochranu a udržitelné hospodaření v lesích v těchto zemích.¹⁵⁴

¹⁴⁹ EU – 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. 2013, 3.3.4.

¹⁵⁰ EU – 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. 2013, 3.3.8.

¹⁵¹ EU – 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. 2013, 3.3.5.

¹⁵² EU – 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. 2013, 3.3.6.

¹⁵³ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Forests – Illegal Logging/FLEGT Action Plan [online]. 2005 [vid. 2018-04-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm.

¹⁵⁴ EU – FLEGT FACILITY. What is the EU FLEGT Action Plan? [online]. [vid. 2018-04-25]. Dostupné z: <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan>.

Vzrůstající rozsah ilegální těžby vedl Evropskou komisi již v roce 2003 k vypracování a předložení návrhu Akčního plánu EU FLEGT,¹⁵⁵ který byl následně v témže roce odsouhlasen Radou.¹⁵⁶ Hlavním záměrem přijatých opatření bylo vytvoření systému záruk, že dřevo a dřevařské výrobky uváděné na trh EU hospodářskými subjekty mají zákonný původ.¹⁵⁷ Tento původ je zaručen prostřednictvím podpory takových systémů v zemích produkujících dřevo, podporou investic vedoucích k zabránění nelegální těžbě, mezinárodní spolupráce a přijetím dobrovolných opatření zaručujících možnost vstupu legálně vytěženého dřeva a výrobků na trh EU.¹⁵⁸ K dosažení těchto cílů Akční plán EU FLEGT stanovil sedm základních opatření k předcházení dovozu nelegálně vytěženého dřeva a ke zvýšení poptávky po dřevě z udržitelně obhospodařovaných zdrojů.¹⁵⁹ Tato opatření jsou zaměřena především na podporu produkujících rozvojových zemí k zavedení právních reforem v oblasti lesnické politiky a na vybudování institucionálního zajištění za účelem vytvoření transparentního mechanismu k ověřenému nakládání se dřevem.¹⁶⁰

Další opatření přímo reaguje na problematiku mezinárodního obchodu se dřevem a podporuje mezinárodní spolupráci především s hlavními exportními zeměmi prostřednictvím dvoustranných i regionálních partnerských dohod a dobrovolných certifikačních systémů.¹⁶¹ Poslední opatření se věnují vlivu veřejných zakázek na podporu legální těžby dřeva,¹⁶² prosazování investic respektujících záruky legální těžby¹⁶³ a možnostem navázání na existující právní úpravu, jako je Úmluva

¹⁵⁵ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003.

¹⁵⁶ EU. *Council Conclusions, Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) (2003/C 268/01)*. 2003.

¹⁵⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, strana 324.

¹⁵⁸ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003.

¹⁵⁹ EU – FLEGT FACILITY. What is the EU FLEGT Action Plan? [online]. [vid. 2018-04-25]. Dostupné z: <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan>.

¹⁶⁰ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003.

¹⁶¹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003, bod 4.2.

¹⁶² EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003, bod 4.3.

¹⁶³ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003, bod 4.5.

o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin CITES.¹⁶⁴

V současné době jsou opatření Akčního plánu EU FLEGT prováděna na základě dvou hlavních právních pramenů – Nařízení č. 2173/2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství z roku 2005 (dále jen „Nařízení FLEGT“)¹⁶⁵ a Nařízení č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky (dále jen „Nařízení EU o dřevě“) z roku 2010.¹⁶⁶

Mezi základní opatření Akčního plánu EU v oblasti lesnictví patří vybudování transparentního mechanismu k ověřenému nakládání se dřevem prostřednictvím partnerských dohod a dobrovolných certifikačních systémů. A právě k tomuto účelu mají sloužit ustanovení Nařízení FLEGT, které bylo v roce 2008 doplněno o implementační nařízení (ES č. 1024/2008, kterým se stanoví podrobná opatření k provádění nařízení FLEGT).¹⁶⁷ Na základě těchto dvou nařízení je vytvořen licenční systém FLEGT a pravidla pro ověřování legálního původu dřeva při vstupu na trh EU ze zemí, se kterými EU uzavřela dobrovolné dohody o partnerství (*Voluntary Partnership Agreements – VPAs*).¹⁶⁸ V rámci těchto právně závazných obchodních dohod je v partnerských zemích zaveden ověřený systém kontroly zákonnosti, na jehož základě jsou udělovány dřevu a výrobkům ze dřeva licence FLEGT, které umožní jejich vstup na trh EU.¹⁶⁹

Nařízení FLEGT tak stanoví soubor pravidel pro dovoz dřevařských výrobků obsažených v přílohách pro účely provádění režimu licencí FLEGT, který je uskutečňován na základě dohod o partnerství se zeměmi produkujícími dřevo.¹⁷⁰ Dohodou o partnerství se partnerské země zavazují spolupracovat na dodržování

¹⁶⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Communication from the commission to the Council and the European Parliament forest law enforcement, governance and trade (FLEGT) – COM (2003) 251 final*. 2003, bod 4.6.

¹⁶⁵ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005.

¹⁶⁶ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010.

¹⁶⁷ EU. Nařízení Komise (ES) č. 1024/2008 ze dne 17. října 2008, kterým se stanoví podrobná opatření k provádění nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 277/23. 2008.

¹⁶⁸ EU – EVROPSKÁ KOMISE. FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs) [online]. 2018 [vid. 2018-04-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

¹⁶⁹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs) [online]. 2018 [vid. 2018-04-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

¹⁷⁰ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 1.

zásad Akčního plánu FLEGT i režimu licencí FLEGT,¹⁷¹ které představují ověřitelný dokument, vztahující se k dodávce nebo účastníkovi trhu a potvrzující, že dodávka splňuje požadavky režimu licencí FLEGT, který byl řádně vydán a potvrzen licenčním orgánem partnerské země.¹⁷² Licence FLEGT se tak nemusí vztahovat k samotné dodávce, ale může být vydána i účastníkovi trhu, kterým je soukromý nebo veřejný subjekt působící v lesním hospodářství nebo v oblasti zpracování dřevařských výrobků či obchodu,¹⁷³ a jehož licence je přijímá po celou dobu její platnosti.¹⁷⁴

Základní požadavek spočívá v tom, aby dřevo bylo zákonně získáno. Za takové dřevo jsou považovány „dřevařské výrobky vyrobené z domácího dřeva, které bylo zákonným způsobem vytěženo, nebo ze dřeva, které bylo do partnerské země zákonně dovezeno v souladu s vnitrostátními právními předpisy určenými danou partnerskou zemí, které jsou uvedeny v dohodě o partnerství“.¹⁷⁵ Požadavek na zákonnost je naplňován prostřednictvím vyhodnocených a schválených režimů v partnerských zemích vývozu, které zaručují spolehlivé sledování původu dřeva.¹⁷⁶ K zaručení zákonnosti slouží licenční orgány určené partnerskými zeměmi k vydávání a potvrzování licencí FLEGT,¹⁷⁷ a rovněž celkové fungování režimu licencí FLEGT v partnerských zemích je sledováno nezávislými třetími stranami, které o tomto fungování podávají zprávy,¹⁷⁸ jež jsou následně posuzovány společnými výbory pro provádění jednotlivých dobrovolných dohod (VPA joint implementation committees).¹⁷⁹

Předložení licence FLEGT u každé dodávky při vstupu na trh je základním požadavkem samotného režimu licencí FLEGT, který se však vztahuje pouze na do-

¹⁷¹ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2, odstavec 3.

¹⁷² EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2, odstavec 5.

¹⁷³ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2, odstavec 6.

¹⁷⁴ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 5, odstavec 1.

¹⁷⁵ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2, odstavec 10.

¹⁷⁶ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 4, odstavec 2.

¹⁷⁷ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2 odstavec 7.

¹⁷⁸ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 2 odstavec 14.

¹⁷⁹ EU – EU REDD FACILITY. Joint implementation committees | FLEGT [online]. [vid. 2018-05-12]. Dostupné z: <http://www.vpaunpacked.org/joint-implementation-committees1>.

voz z partnerských zemí.¹⁸⁰ Přitom je zakázán dovoz dřevařských výrobků z partnerských zemí, pokud dodávka není kryta licencí FLEGT.¹⁸¹ Při vstupu dodávky do volného oběhu musí být licence FLEGT předložena společně s celním prohlášením¹⁸², při podezření na neplatnost licencí FLEGT mohou celní orgány pozdržet propuštění dřevařských produktů do volného oběhu nebo je dokonce zabavit.¹⁸³

V současné době EU uzavřela dobrovolné dohody o partnerství VPA s Ghanou, Republikou Kongo, Kamerunem, Indonésií, Středoafričskou republikou a Libérií. Vyjednávání další dohody bylo v květnu roku 2017 uzavřeno s Vietnamskou socialistickou republikou a dohoda nyní prochází ratifikačním procesem.¹⁸⁴ Uzavření dobrovolných dohod o partnerství VPA předchází složitá vyjednávání s cílem dosáhnout shody na opatřeních zaručujících legálnost těžby dřeva, avšak samotná ratifikace dohody VPA neumožňuje partnerské zemi a jejím licenčním orgánům vydávat licence FLEGT. Vydávání těchto licencí FLEGT může být zahájeno až po vzájemném ověření správného nastavení systému kontroly zákonnosti dřeva (*timber legality assurance system*).¹⁸⁵ První režim licencí FLEGT se začal používat v březnu roku 2016 pro Indonésii,¹⁸⁶ poté co společné nezávislé hodnocení indonéského systému zajištění zákonnosti dřeva (TLAS) prokázalo, že je tento systém spolehlivý a splňuje kritéria funkčnosti v příloze VIII dobrovolné dohody FLEGT s tím, že bylo rovněž přijato nařízení EU upravující dovoz takového dřeva z Indonésie do EU.¹⁸⁷

Dalším pilířem k prosazení Akčního plánu EU FLEGT je nařízení č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky (dále jen „Nařízení EU o dřevě“) z roku 2010,¹⁸⁸ jež bylo přijato na základě zásady subsidiarity a proporcionality v souladu s článkem 5 Smlouvy

¹⁸⁰ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 3, odstavec 1.

¹⁸¹ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 4, odstavec 1.

¹⁸² EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 5, odstavec 1.

¹⁸³ EU. Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 ze dne 20. prosince 2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropského společenství – L 347/1. 2005, Článek 5, odstavec 7.

¹⁸⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs) [online]. 2018 [vid. 2018-04-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

¹⁸⁵ EU – FLEGT FACILITY. VPA phases [online]. [vid. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://www.vpaunpacked.org/en/vpa-phases>.

¹⁸⁶ EU – FLEGT FACILITY. FLEGT licences from Indonesia [online]. 2016 [vid. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://www.flegtlicence.org/flegt-licences-from-indonesia>.

¹⁸⁷ EU. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1387 ze dne 9. června 2016, kterým se mění přílohy I a III nařízení Rady (ES) č. 2173/2005. 2016.

¹⁸⁸ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010.

o Evropské unii.¹⁸⁹ Nařízení o dřevě vešlo v platnost dne 3. prosince 2010 a jeho základním cílem je vytvoření právního nástroje, který prostřednictvím regulace oblasti obchodování s dřevem a dřevařskými výrobky bude mít pozitivní vliv na omezení nezákonné těžby dřeva a v globálním měřítku bude přispívat k zmírňování změny klimatu, ke zlepšení stavu lesních ekosystémů a ekonomiky produkujících zemí.¹⁹⁰ Základním opatřením tohoto nařízení je zákaz uvádět nezákonně vytěžené dřevo či dřevařské výrobky z tohoto dřeva poprvé na vnitřní trh EU¹⁹¹ a zároveň doplnit a podpořit režim dobrovolných dohod o partnerství FLEGT a usnadnit tak součinnost politik na ochranu lesů.¹⁹² Pro zamezení vstupu nezákonně vytěženého dřeva hrají významnou úlohu samotné hospodářské subjekty, kterým je umožněno uvádět dřevo a dřevařské výrobky na trh pouze za předpokladu, že vybudují systém náležité péče k tomuto účelu,¹⁹³ přičemž tento systém je založen na třech prvcích pro řízení rizik: přístup k informacím, posouzení rizik a zmírnění zjištěného rizika.¹⁹⁴

Jak bylo výše uvedeno, Nařízení o dřevě zakazuje uvádění nezákonně vytěženého dřeva nebo dřevařských výrobků z tohoto dřeva na trh,¹⁹⁵ které jsou uvedeny v příloze. To neplatí pro dřevo a dřevařské výrobky, které jsou na konci cyklu použitelnosti a byly by jinak odstraněny jako odpad,¹⁹⁶ čímž je podpořeno využívání recyklovaného dřeva a výrobků. K ocenění úsilí zemí, které uzavřely dobrovolné

¹⁸⁹ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Preamble, bod (31).

¹⁹⁰ VENTRUBOVÁ, Kateřina. Uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh. *Lesnická práce*. 2012, 91(11).

¹⁹¹ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Preamble, bod (12).

¹⁹² EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Preamble, bod (8).

¹⁹³ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Preamble, (16).

¹⁹⁴ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Preamble, (17).

¹⁹⁵ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 4.

¹⁹⁶ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno a).

dohody o partnerství FLEGT a podpory uzavírání dalších takových dohod, se dřevo a dřevařské výrobky z těchto partnerských zemí splňující podmínky nařízení FLEGT považuje za zákonně vytěžené,¹⁹⁷ stejně tak jako dřevo a dřevařské výrobky splňující nároky nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi naplňující požadavky Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) na úrovni EU.¹⁹⁸

Uváděním na trh je rozuměno jakékoliv dodávání za účelem distribuce nebo použití v průběhu obchodní činnosti, ať již za úplatu nebo bezplatně.¹⁹⁹ Za zákonně vytěžené dřevo považuje „dřevo vytěžené v souladu s použitelnými právními předpisy v zemi původu vytěženého dřeva“,²⁰⁰ přičemž mezi takovou právní úpravu jsou zařazeny nejen předpisy upravující těžební práva na dřevo, ale mimo jiné i předpisy z oblasti ochrany životního prostředí a lesnictví včetně obhospodařování lesů, zachování biologické rozmanitosti a práv zainteresovaných třetích stran.²⁰¹

Hlavní povinnosti ve vztahu k zajištění zákonnosti vyplývající z Nařízení o dřevě jsou rozděleny mezi hospodářské subjekty, které poprvé uvádějí dřevo nebo dřevařské výrobky na trh²⁰² a obchodníky, kteří je prodávají nebo nakupují po jejich uvedení na vnitřní trh.²⁰³ Zatímco hospodářské subjekty mají za hlavní povinnost vybudovat systém náležité péče pro uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh minimalizující vstup nezákonně vytěženého dřeva nebo využívat

¹⁹⁷ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 3.

¹⁹⁸ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 3.

¹⁹⁹ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno b).

²⁰⁰ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno f).

²⁰¹ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno h).

²⁰² EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno c).

²⁰³ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 2, písmeno d).

systém náležité péče zavedený kontrolní organizací,²⁰⁴ obchodníci mají povinnost zavést systém zaručující možnost zpětného vysledování informací, od jakého hospodářského subjektu nebo obchodníka se dřevem dřevařské výrobky převzali, případně jakým subjektům dřevo a dřevařské výrobky dodaly.²⁰⁵ Systém náležité péče je založen nejen na evidenci a zpětném vysledování informací, ale hlavně na postupech umožňujících posoudit riziko uvedení nezákonně vytěženého dřeva nebo dřevařských výrobků na trh, a není-li takové riziko zanedbatelné, na povinnosti snížit takové riziko prostřednictvím dalších postupů, které mohou zahrnovat požádání o doplňkové informace či doklady nebo ověření třetí strany.²⁰⁶ Dodržování systému náležité péče je kontrolováno příslušnými orgány v jednotlivých členských státech, přičemž je zkoumána evidence nebo systém posuzování rizik a hospodářským subjektům hrozí zabavení dřeva a dřevařských výrobků i zákaz obchodovat s nimi.²⁰⁷

2.5 Lesy a evropská ekologická soustava chráněných území NATURA 2000

Významný nástroj k ochraně lesů na úrovni Evropské unie představuje evropská ekologická soustava chráněných území NATURA 2000,²⁰⁸ která byla vytvořena na základě směrnice č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „Směrnice o ptácích“)²⁰⁹ a směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „Směrnice o stanovištích“).²¹⁰ V rámci soustavy NATURA 2000 mají být zajištěny základní jednotné požadavky na územní ochranu ve všech členských státech EU, přičemž členské státy mohou rozhodnout o ochraně dalších území v závislosti na stavu své přírody.²¹¹

²⁰⁴ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 4, odstavec 2.

²⁰⁵ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 5.

²⁰⁶ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 6.

²⁰⁷ EU. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky – L 295/23. 2010, Článek 10.

²⁰⁸ STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1, strana 282.

²⁰⁹ EU. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků – L 20/7. 2009.

²¹⁰ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992.

²¹¹ STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 3. vydání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1, strana 283.

Soustava chráněných území NATURA 2000 má umožnit v členských státech zachovat, a pokud je to vhodné, obnovit na stupeň příznivého stavu z hlediska ochrany přírody populace ohrožených druhů i typy přírodních stanovišť. Členské státy mají povinnost zajistit přísnou ochranu lokalit soustavy NATURA 2000, včetně vytvoření plánů péče a zahrnutí aspektů ochrany do územně plánovací dokumentace i do posuzování vlivů projektů a plánů.²¹² Vzájemný vztah tohoto nástroje a lesů vyplývá z toho, že lesní ekosystémy tvoří celkově polovinu rozlohy soustavy NATURA 2000, a naopak soustava NATURA 2000 pokrývá čtvrtinu lesů v rámci EU.²¹³

Směrnice č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků představuje konsolidované znění směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, která byla přijata již v roce 1979. Jejím hlavním cílem je zajistit efektivní nástroje k ochraně volně žijících ptáků, jejichž stav je ohrožen z důvodů intenzifikace zemědělství, neudržitelného hospodaření v lesích, používání pesticidů a nadměrného lovu jednotlivých druhů ptactva.²¹⁴ V obecné rovině největší hrozbu představuje ztráta stanovišť, a to i vlivem neudržitelného hospodaření v lesích a směrnice tak cílí na ochranu 500 druhů ptactva, které se přirozeně vyskytují na území EU, přičemž klade důraz na ochranu ohrožených a migrujících druhů vyžadujících posílení přeshraniční spolupráce.²¹⁵ Směrnice o ptácích dopadá na ptáky, jejich vejce, hnízda i stanoviště.²¹⁶ a členské státy mají povinnost přijmout opatření nezbytná k tomu, aby populace ptáků byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům,²¹⁷ a zároveň přijmout opatření k zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy jejich stanovišť.²¹⁸ Dále mají členské státy povinnost vyhlásit zvláště chráněné oblasti (*Special Protection Areas – SPAs*) pro ptačí druhy uvedené v příloze I, které jsou ohrožené vyhubením, vzácné nebo spojené se specifickým

²¹² STEJSKAL, V. in DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, strana 360-361.

²¹³ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document COMMUNICATION – a new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector – SWD(2013) 342 final*. 2013.

²¹⁴ EU – EVROPSKÁ KOMISE. The Birds Directive [online]. 2009 [vid. 2018-06-01]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

²¹⁵ EU – EVROPSKÁ KOMISE. The Birds Directive [online]. 2009 [vid. 2018-06-01]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

²¹⁶ EU. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků – L 20/7. 2009, Článek 1.

²¹⁷ EU. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků – L 20/7. 2009, Článek 2.

²¹⁸ EU. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků – L 20/7. 2009, Článek 3.

druhem stanoviště, přičemž obdobná opatření mají být přijata i pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v Příloze I.²¹⁹

Směrnice o stanovištích spojuje druhovou a územní ochranu přírody²²⁰ a jejím hlavním cílem je zajistit biologickou rozmanitost prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů i planě rostoucích rostlin, které se nacházejí na území členských států EU, a především docílit zachování nebo obnovy jejich příznivého stavu.²²¹ Územní ochrana je zajištěna vyhlášením významných lokalit pro EU (*Sites of Community Importance* dále jen „SCI“), které zahrnují jednak přírodní stanoviště s významem pro EU obsažené v Příloze I, a dále lokality spojené s druhy živočichů a rostlin stanovené v Příloze II, pro které mají členské státy povinnost vyhlásit zvláštní oblasti ochrany.²²² Druhovú ochrana v rámci Směrnice o stanovištích je prováděna na základě povinnosti členských států přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v Příloze IV a)²²³ a především pro vytvoření takové ochrany pro rostlinné druhy uvedené v Příloze IV b).²²⁴

Na základě Směrnice o stanovištích rovněž vznikla samotná evropská ekologická soustava zvláštních oblastí ochrany Natura 2000, která zahrnuje lokality s přírodními stanovišti uvedenými v Příloze I a stanovišti druhů uvedenými v Příloze II a dále i zvláště chráněná území označená členskými státy podle Směrnice o ptácích.²²⁵ Ve vztahu k ekologické soustavě NATURA 2000 mají členské státy v případě nutnosti vyvinout snahu o posílení ekologické soudržnosti, včetně rozvoje krajinných prvků významných pro rozvoj volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.²²⁶

Vztah lesů a ekologické soustavy lokalit NATURA 2000 je tak utvářen ve třech základních rovinách. Jelikož lesy jsou jednak zahrnuty mezi přírodní stanoviště s významem pro EU obsažené v Příloze I Směrnice o stanovištích, představují lo-

²¹⁹ EU. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků – L 20/7. 2009, Článek 4.

²²⁰ STEJSKAL, V. in DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, strana 360.

²²¹ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 2.

²²² EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 3, odstavec 2.

²²³ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 12.

²²⁴ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 13.

²²⁵ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 3, odstavec 1.

²²⁶ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 3, odstavec 3.

kality spojené s druhy živočichů a rostlin stanovené v Příloze II této směrnice nebo jsou zvláště chráněnými oblastmi pro ptačí druhy uvedené v Příloze I Směrnice o ptácích. V poslední rovině lesy mohou představovat významný prvek zajišťující ekologickou soudržnost lokalit NATURA 2000, i když nejsou v samotném jádru lokalit NATURA 2000, ale mohou vytvářet například důležitý biokoridor nebo plnit funkci takzvaných nášlapných kamenů (*stepping stones*).²²⁷

Ve smyslu Přílohy I Směrnice o stanovištích se lesy rozumí „*přirozená nebo téměř přirozená lesní vegetace složená z původních druhů dřevin vytvářejících vysokokmenné lesy s typickým podrostem a splňující tato kritéria: vzácná nebo zbytková vegetace a/nebo výskyt druhů v zájmu Společenství*“.²²⁸ Mezi tyto lokality zařazeny vybrané druhy evropských lesů mírného pásu, středomořských opadavých lesů, středomořských tuholistých lesů a horských jehličnatých lesů mírného pásu, jejichž ochrana vyžaduje vyhlášení zvláštních oblastí ochrany v jednotlivých biogeografických regionech.²²⁹ Celkem je do Přílohy I zařazeno 85 lesních typů stanovišť, včetně 29 prioritních typů přírodních stanovišť.²³⁰ Ve vztahu k Příloze II Směrnice o stanovištích je 121 druhů rostlin a živočichů spojeno s lesy, a rovněž je tomu tak u 63 druhů ptactva zařazených do Přílohy I Směrnice o ptácích.²³¹

Významným nástrojem nejen k ochraně lesů v rámci ekologické soustavy NATURA 2000 je posuzování vlivů projektů a plánů na tyto lokality zahrnuté do této sítě, a to včetně ptačích oblastí.²³² Jakýkoliv plán nebo projekt, u kterého je pravděpodobné, že bude mít na tyto lokality významný vliv, podléhá posouzení jeho dopadů pro lokality z hlediska cílů její ochrany. Až na základě výsledku takového hodnocení pro danou lokalitu mohou členské státy schválit plán nebo projekt, a to pouze za předpokladu že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a že v případě potřeby zajistí stanoviško široké veřejnosti.²³³

V případě negativního výsledku posouzení vlivů pro lokalitu může být plán nebo projekt schválen jen, pokud pro jejich realizaci existuje naléhavý důvod ve-

²²⁷ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Natura 2000 and Forests Part I-II* [online]. 2015 [vid. 2018-04-21]. Dostupné z: doi:10.2779/699873.

²²⁸ EU. *Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* – L 206/7. 1992, Příloha 1.

²²⁹ EU. *Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* – L 206/7. 1992, Příloha 1.

²³⁰ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Natura 2000 and Forests Part I-II* [online]. 2015 [vid. 2018-04-21]. Dostupné z: doi:10.2779/699873, strana 35.

²³¹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Natura 2000 and Forests Part I-II* [online]. 2015 [vid. 2018-04-21]. Dostupné z: doi:10.2779/699873, strana 36.

²³² STEJSKAL, V. in DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7, strana 361.

²³³ EU. *Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* – L 206/7. 1992, Článek 6 odstavec 3.

řejného zájmu a není možné využít alternativního řešení, a zároveň jsou zajištěna kompenzační opatření k zachování celkové ekologické soudržnosti soustavy NATURA 2000.²³⁴ U prioritních typů přírodních stanovišť a prioritních druhů rostlin a živočichů jsou důvody naléhavého veřejného zájmu dokonce omezeny pouze na „ochranu lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“²³⁵

Význam vybudování ekologické soustavy NATURA 2000 a jejích právních institutů pro ochranu a trvale udržitelné užívání lesa se naplno projevil ve sporu Komise EU a vlády Polské republiky²³⁶ týkající se kácení lesních dřevin v lokalitě NATURA 2000 Puszcza Białowieska v Bělověžském pralese, který je součástí ekologické soustavy NATURA 2000, i když samotný národní park pokrývá pouze přibližně 17 % rozlohy této lokality.²³⁷ Ve vztahu k samotnému systému ochrany v rámci soustavy NATURA 2000 je tento spor významný z důvodu, že Soudní dvůr mohl vymezit hranice pro možnosti využití mimořádných zásahů do ochrany lokalit NATURA 2000 na základě nejlepších vědeckých poznatků. Zároveň mohl prokázat jak je schopen se prostřednictvím předběžného opatření vypořádat s upozorněním Komise na závažné poškozování životního prostředí v rámci členského státu EU.²³⁸ Lokalita NATURA 2000 Puszcza Białowieska vyhlášená v roce 2007 představuje jeden nejzachovalejších přirozených lesů v Evropě,²³⁹ skládající se z přírodních stanovišť uvedených v Příloze I a stanovišť druhů uvedených v Příloze II směrnice o stanovištích, a rovněž i ze zvláště chráněných území označených členskými státy podle směrnice o ptácích.²⁴⁰ Lokalita je charakteristická přítomností velkého množství odumřelého dřeva i staletých stromů a byla vyhlášena za účelem ochrany deseti typů přírodních stanovišť a 55 rostlinných nebo živočišných druhů podle směrnice o stanovištích, přičemž její území zahrnuje

²³⁴ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 6 odstavec 4.

²³⁵ EU. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – L 206/7. 1992, Článek 6 odstavec 4.

²³⁶ SDEU. Žaloba podaná dne 20. července 2017 – Evropská komise v. Polská republika (Věc C-441/17). 2017.

²³⁷ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, Bod 20.

²³⁸ VOMÁČKA, Vojtěch. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. *Časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 2017, 44(2). Strana 98

²³⁹ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, bod 17.

²⁴⁰ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, bod 16.

i prioritní stanoviště podle Přílohy I směrnice o stanovištích, jako jsou rašelinné lesy, lužní lesy s olšemi, jasany, vrby a topoly, a další významné lesy jako subkontinentální dubohabrové lesy.²⁴¹

Předmětem sporu a právním základem hlavních důvodů žaloby bylo schválení přílohy k lesnímu hospodářskému plánu z roku 2012 rozhodnutím ministra životního prostředí Polské republiky ze dne 25. března 2016, kterým s odvoláním na rozšíření lýkožrouta smrkového bylo umožněno ztrojnásobit těžbu dřeva v lesní oblasti Białowieża a provádět lesnické zásahy v oblastech, ve kterých takový postup odstraňování starých stromů byl doposud zakázán.²⁴² Dalším důvodem žaloby bylo přijetí rozhodnutí č. 51 ze dne 17. února 2017 generálním ředitelem Státních lesů „o odstraňování stromů napadených lýkožroutem smrkovým a těžbě stromů představujících hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pro ochranu před požáry ve všech věkových kategoriích lesních porostů lesních oblastí Białowieża, Browska a Hajnówka“, tedy ve všech oblastech, které tvoří lokalitu Natura 2000 Puszcza Białowieska.²⁴³

Evropská komise výše uvedené kroky považovala za porušení směrnic tvořící soustavu NATURA 2000 a dne 20. července 2017 podala u SDEU žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU Smlouvy o fungování Evropské unie. Zároveň Evropská komise podala návrh na předběžné opatření, aby se Polská republika až do vyhlášení rozsudku zdržela, s výjimkou případu ohrožení veřejné bezpečnosti, aktivních lesnických zásahů ve stanovištích a odstraňování odumřelých stoletých smrků v lokalitě Natura 2000 Puszcza Białowieska, tedy opatření vyplývajících z přílohy lesního plánu z roku 2016 a z rozhodnutí č. 51.²⁴⁴

Soudní dvůr Evropské unie akceptoval návrh Evropské komise usnesením ze dne 27. července 2017 a z důvodu možných nezvratných zásahů do této lokality až do konce řízení o předběžných opatřeních takto rozhodl ještě před doručením stanoviska Polské republiky.²⁴⁵ Řízení o předběžných otázkách bylo ukončeno usnesením SDEU ze dne 20. listopadu 2017, které znovu vyhovělo návrhu před-

²⁴¹ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, bod 17.

²⁴² STEJSKAL, Vojtěch. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017). *Časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 2017, 45(3).

²⁴³ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, Bod 38.

²⁴⁴ SDEU. Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255). 2018, Bod 54.

²⁴⁵ SDEU. Usnesení SDEU ze dne 27. července 2017 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2017:622). 2017.

běžných opatření až do konce vyhlášení rozsudku.²⁴⁶ Z pohledu vymahatelnosti práva životního prostředí se SDEU musel v tomto usnesení vypořádat s návrhem Evropské komise uložit Polské republice penále v případě nerespektování předběžných opatření, jelikož podle jejich zjištění neoprávněné zásahy do lokality Natura 2000 Puszcza Białowieska pokračovaly i po usnesení SDEU ze dne 27. července 2017. Nicméně SDEU si vyhradil právo rozhodnout o uložení takové pokuty v budoucnu a nařídil, aby Polská republika poskytla Komisi do patnácti dnů informace o veškerých opatřeních ke splnění svých povinností.²⁴⁷

V konečném rozsudku ze dne 17. dubna 2018 se velký senát SDEU ve svých závěrech ztotožnil se žalobními důvody Evropské komise a rozhodl, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají:

- z článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tím, že přijala přílohu k lesnímu hospodářskému plánu pro lesní oblast Białowieża, aniž se ujistila, že tato příloha nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality významné pro Společenství a zvláště chráněné oblasti PLC200004 Puszcza Białowieska;
- z článku 6 odst. 1 směrnice o stanovištích a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích o ochraně volně žijících ptáků, tím, že nestanovila nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v Příloze II směrnice o stanovištích, jakož i druhů ptáků uvedených v příloze I směrnice o ptácích, a pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v této příloze, pro něž byla vyhlášena lokalita významná pro Společenství a zvláště chráněná oblast PLC200004 Puszcza Białowieska;
- z článku 12 odst. 1 písm. a) a d) směrnice o stanovištích tím, že nezajistila přísnou ochranu saproxylických brouků, uvedených v příloze IV této směrnice, když v lesní oblasti Białowieża nezakázala jejich úmyslné usmrcování či vyrušování a poškozování či ničení míst jejich rozmnožování, a z článku 5 písm. b) a d) směrnice 2009/147 o ptácích tím, že nezajistila ochranu druhů ptáků uvedených v článku 1 této směrnice, zejména kulíška nejmenšího, sýce rousného, strakapouda bělohřbetého a datlíka tříprstého, když nezajistila, aby tyto druhy nebyly v lesní oblasti Białowieża úmyslně usmrcovány či vyrušovány během rozmnožování a odchovu mláďat a aby jejich hnízda a vejce nebyla úmyslně ničena, poškozována nebo odstraňována.²⁴⁸

²⁴⁶ SDEU. *Usnesení SDEU ze dne 20. listopadu 2017 ve věci C-441/17 R (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2017:877)*. 2017.

²⁴⁷ SDEU. *Usnesení SDEU ze dne 20. listopadu 2017 ve věci C-441/17 R (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2017:877)*. 2017, bod 115 a 118.

²⁴⁸ SDEU. *Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255)*. 2018, Bod 1.

Rozsudek SDEU ukázal, jaké právní nástroje existují na úrovni EU k ochraně lesů a prosazování udržitelného lesního hospodaření, ovšem jen ve vztahu k těm nejcenějším lokalitám a druhům uvedeným ve směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích. Prostředky ochrany tak odpovídají multifunkcionální úloze lesů, v rámci které jsou předmětem ochrany nejen hodnoty samotného lesa, ale lesy jsou rovněž chráněny z důvodu ochrany vzácných rostlinných a živočišných druhů a kvůli své roli pro udržení soudržnosti lokalit NATURA 2000. Výsledek tohoto soudního sporu je založen na tom, že Polská republika neunesla důkazní břemeno a nepředložila dostatečné vědecky podložené argumenty ospravedlňující přijetí výjimečných opatření a zásahů, které vyplývaly z přílohy k lesnickému plánu z roku 2016 a rozhodnutím č. 51.²⁴⁹ Ve vztahu k postavení hospodářského lesního plánu SDEU shledal, že především nebyla dodržena povinnost provést posouzení vlivů a přezkum proveditelnosti alternativních řešení u změny lesního hospodářského plánu z roku 2012. U těchto změn provedených v roce 2016 Přílohou I a rozhodnutím č. 51 bylo SDEU shledáno, že takovému posouzení podléhají, jelikož se nejedná o ochranná opatření, ale o využívání lesních zdrojů, vedoucí k odstraňování nejen stromů zasažených lýkožroutem smrkovým, přičemž nebyla naplněna ani povinnost zajisti kompenzační opatření.²⁵⁰

2.6 Politika ochrany klimatu a evropské lesy

S ohledem na úlohu lesů v boji proti klimatické změně důležitou roli pro jejich ochranu a prosazování udržitelného užívání lesa hraje politika EU k ochraně klimatu, v rámci níž byla úloha lesů do budoucna významně posílena, a to především novým začleněním kategorie užívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (kategorie LULUCF) do závazku redukčních cílů emisí mezi lety 2021 a 2030.

Politika ochrany klimatu EU je do značné míry provázána se závazky přijatými na základě Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC). K jejich dosažení bylo přijato rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, kterým byly stanoveny cíle EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2020 o 20 %.²⁵¹ Do těchto cílů EU však nebyly emise a pohlcení skleníkových plynů způsobené odvětvím LULUCF započítány, jelikož bylo rozhodnuto

²⁴⁹ SDEU. *Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255)*. 2018, Bod 192, 220, 237, 265.

²⁵⁰ SDEU. *Rozsudek SDEU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17 (Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2018:255)*. 2018, Bod 122, 124, 192.

²⁵¹ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 – L 140/136*. 2009.

o potřebě nejdříve vybudovat řádná pravidla pro započítávání,²⁵² nicméně členské státy jsou povinny plnit jednotlivé závazky v oblasti LULUCF na mezinárodní úrovni vyplývající z Kjótského protokolu.²⁵³ V rámci vedoucí role EU v boji proti klimatické změně tak bylo rozhodnuto vytvořit v první fázi jednotný samostatný systém započítávání pro členské státy, a to mimo systém EU obchodování s emisemi (EU ETS) a mimo oblast upravující rozhodnutí o „sdílení úsilí“ (*the Effort Sharing Decision*).²⁵⁴

Za účelem zlepšení pravidel pro započítávání bylo přijato rozhodnutí č. 529/2013/EU o pravidlech započítávání týkajících se emisí skleníkových plynů a jejich pohlcení v důsledku činností souvisejících s oblastí LULUCF.²⁵⁵ Prostřednictvím tohoto rozhodnutí byl učiněn první krok ke stanovení pravidel pro započítávání v odvětví LULUCF, která mají přispět k formulaci politik EU s cílem začlenit toto odvětví do závazku Unie v oblasti snižování emisí v druhé fázi.²⁵⁶ Pro zamezení dodatečné administrativní zátěže a zajištění soudržnosti mezi vnitřními pravidly Unie a pravidly dohodnutými v rámci režimu UNFCCC, pravidla obsažená v rozhodnutí mají být v souladu se zásadami stanovenými v rámci režimu UNFCCC pro druhé kontrolní období Kjótského protokolu, přičemž je zapotřebí brát v potaz i postavení EU, která je jeho smluvní stranou.²⁵⁷

Ve vztahu k lesnictví mají členské státy pro každé období započítávání stanovené v Příloze 1 vypracovat záznamy o všech emisích a pohlceních v důsledku činností na jejich území v kategoriích: a) zalesňování; b) opětovné zalesňování; c) odlesňování; d) obhospodařování lesů.²⁵⁸ Pravidla pro první tři kategorie se vztahují pouze na půdu, na které nebyl lesní porost ke dni 31. prosince 1989, přičemž členské státy v záznamech zohlední celkové emise a pohlcení pro každý rok v příslušném období započítávání.²⁵⁹ Odlišný přístup byl zvolen v rámci pravidel započítávání pro obhospodařování lesů, kde jsou pro výpočet emisí a pohlcení z obhos-

²⁵² CALSTER, Geert van, Wim VANDENBERGHE a Leonie REINS. *Research handbook on climate change mitigation law*. B.m.: Edward Elgar Publishing Limited, 2015. ISBN 9781849803809, strana 315.

²⁵³ CALSTER, Geert van, Wim VANDENBERGHE a Leonie REINS. *Research handbook on climate change mitigation law*. B.m.: Edward Elgar Publishing Limited, 2015. ISBN 9781849803809, strana 305.

²⁵⁴ EU. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Accounting for land use, land use change and forestry (LULUCF) in the Union's climate change commitment*. 2012, Bod 1.

²⁵⁵ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013.

²⁵⁶ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Preamble (3).

²⁵⁷ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Preamble (5).

²⁵⁸ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Článek 3.

²⁵⁹ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Článek 5.

podárování lesů využívány referenční úrovně stanovené v Příloze II.²⁶⁰ Stanovení referenčních úrovní umožňuje zohlednit přírodní vlivy, jako je věková struktura, předchozí postupy obhospodařování a jejich cyklické důsledky pro změny v jednotlivých letech. Jedná se tak o předpověď ročních čistých emisí nebo pohlcení vyplývajících za roky zahrnuté v každém období započítávání, která by měla být v souladu s referenčními úrovněmi stanovenými v rámci režimu UNFCCC.²⁶¹ V rámci metod výpočtů mají být zohledněny zvláštní aspekty spojené s obhospodařováním lesů, a to: „a) zásobníky uhlíku a skleníkové plyny; b) obhospodařovaná plocha lesů; c) výrobky z vytěženého dřeva; d) přírodní škodlivé činitele“.²⁶² K posílení spolupráce mezi členskými státy a vybudování vědomostní základny členské státy mají povinnost ve stanovených termínech zasílat Evropské komisi informace o svých stávajících i budoucích opatřeních v rámci odvětví LULUCF přijatých k omezení nebo snížení emisí a zachování nebo zvýšení pohlcování.²⁶³

Ve vztahu k politice v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 Evropská rada v roce 2014 schválila závazný cíl snížit domácí emise o 40 % v porovnání s rokem 1990 na úrovni celého hospodářství.²⁶⁴ Tohoto cíle má být dosaženo kolektivně s nejvyšší mírou nákladové efektivity, přičemž v odvětví mimo systém obchodování s emisemi („EU ETS“), do kterého spadá i oblast LULUCF, má dojít do roku 2030 ke snížení emisí o 30 % v porovnání s rokem 2005.²⁶⁵ S ohledem na oblast LULUCF byla Evropská komise vyzvána ke stanovení politiky pro zahrnutí této oblasti do redukčních cílů, jakmile to technické podmínky dovolí, nejpozději však do roku 2020 tak, aby se oblast LULUCF stala samostatným třetím pilířem politiky klimatu a energetiky do roku 2030.²⁶⁶

V návaznosti na pokyn Evropské rady k začlenění odvětví LULUCF do v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 Evropská komise předložila v červenci roku 2016 legislativní návrh nařízení na zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví.²⁶⁷

²⁶⁰ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Článek 6, odstavec 1.

²⁶¹ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Preamble (12).

²⁶² EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Článek 6, odstavec 3.

²⁶³ EU. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013*. 2013, Článek 10.

²⁶⁴ EU – EVROPSKÁ RADA. *Závěry ze zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. října 2014 – EUCO 169/14*. 2014, Bod 2.

²⁶⁵ EU – EVROPSKÁ RADA. *Závěry ze zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. října 2014 – EUCO 169/14*. 2014, Bod 2.1.

²⁶⁶ EU – EVROPSKÁ RADA. *Závěry ze zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. října 2014 – EUCO 169/14*. 2014, Bod 2.14

²⁶⁷ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zahrnutí emisí skle-*

Návrh Evropské komise rovněž navazuje na mezinárodní závazky EU a členských států vyplývající z Pařížské dohody o změně klimatu, jelikož v současné době jim Kjótský protokol ukládá, aby odvětví LULUCF neprodukovalo další emise, avšak na konci roku 2020 pozbude platnosti a je zapotřebí zavést nová pravidla zajišťující splnění mezinárodních závazků k ochraně klimatu Země.²⁶⁸ Začlenění odvětví LULUCF do politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 také výraznou měrou přispívá ke zvýšení vzájemné podpory cílů politiky na ochranu klimatu a cílů obsažených v akčním plánu EU pro lesnictví z roku 2013, který je založen na principech respektujících dlouhodobý cyklus vývoje lesa.²⁶⁹

Návrh nařízení Evropské komise o LULUCF byl po projednávání a úpravách v rámci legislativního procesu schválen Evropským parlamentem dne 17. dubna 2018²⁷⁰ a následně rovněž přijat Radou Evropské unie dne 14. května 2018.²⁷¹ Přijetím tohoto nařízení bylo odvětví LULUCF zařazeno pro období let 2021 až 2030 do závazků EU pro snižování emisí a stalo se tak třetím pilířem v rámci politiky EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, společně se systémem EU (EU ETS) pro obchodování s emisemi a s rozhodnutím o společném úsilí (*the Effort Sharing Decision*).²⁷²

Hlavní závazek vychází z principu nulového pasivního zůstatku („no debit rule“), podle něhož všechny členské státy mají povinnost zajistit, aby jejich emise nepřekračovaly pohlcení v rámci celkového odvětví LULUCF při započítání veškerých kategorií využití půdy na jejich území.²⁷³ Ve vztahu k ochraně a udržitelnému hospodaření v lesích je nejvýznamnější kategorií zalesněná půda, do které bylo zařazeno „využití půdy vykazované jako orná půda, pastviny, mokřady, sídla

nikových 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. 2016.

²⁶⁸ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 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. 2016, Důvodová zpráva, Bod 1.*

²⁶⁹ EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Agriculture and LULUCF in the 2030 Framework, Final Report* [online]. 2016. Dostupné z: doi:10.2834/818173, Bod 7.3.3.

²⁷⁰ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096. 2014.*

²⁷¹ EU – RADA EVROPSKÉ UNIE. *Adoption of a legislative act 3615th meeting of the Council of the European Union (General Affairs) 14 May 2018, Brussels – 8810/18. 2018.*

²⁷² EU – EVROPSKÁ KOMISE. *Regulation on land use, land use change and forestry in 2030 climate and energy framework adopted* [online]. 2018 [vid. 2018-05-21]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/news/regulation-land-use-land-use-change-and-forestry-2030-climate-and-energy-framework-adopted_en.

²⁷³ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096. 2014 Článek 4.*

nebo ostatní půda, které byly přeměněny na lesní půdu“,²⁷⁴ kategorie „odlesněná půda“ spočívající ve „využití půdy vykazované jako lesní půda, která byla přeměněna na ornou půdu, pastviny, mokřady, sídla nebo ostatní půdu“²⁷⁵ a zejména kategorie obhospodařovaná lesní půda, do které spadá „využití půdy vykazované jako lesní půda zůstávající lesní půdou“.²⁷⁶

Nejproblematictější téma při vyjednávání podoby nařízení bylo zavedení pravidel pro započítávání pro kategorii obhospodařovaná lesní půda,²⁷⁷ jelikož bylo zapotřebí stanovit úroveň emisí a propadů, se kterými by se poměřovaly emise a propady v této kategorii v budoucím období 2021 až 2030. Na rozdíl od jiných dalších kategorií by použití referenčního roku neumožnilo zohlednit přírodní faktory, věkové struktury, předešlé způsoby obhospodařování a z tohoto důvodu bylo přistoupeno k použití referenčních úrovní.²⁷⁸ Referenčními úrovněmi se rozumí „odhad, vyjádřený v tunách ekvivalentu CO₂ ročně, průměrných ročních čistých emisí nebo pohlcení z obhospodařované lesní půdy na území daného členského státu v obdobích 2021 – 2025 a 2026 – 2030“,²⁷⁹ přičemž samotné nařízení obsahuje základní kritéria k jejich stanovení v Příloze IV a samotné členské státy mají povinnost předložit referenční úroveň pro jednotlivá období²⁸⁰ určené na základě historického referenčního období, tj. období 1990 – 2009.²⁸¹ Odhad referenčních úrovní do budoucna vychází z údajů z historického referenčního období, z před-

²⁷⁴ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 2, odstavec 1, bod i).

²⁷⁵ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 2, odstavec 1, bod ii).

²⁷⁶ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 2, odstavec 1 bod v).

²⁷⁷ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 8.

²⁷⁸ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Preambule, Bod 16).

²⁷⁹ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 3 odstavec 7).

²⁸⁰ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 8 odstavec 3.

²⁸¹ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 8 odstavec 5.

pokladu zachování postupů udržitelného obhospodařování lesů, zachycení vlivů dynamických charakteristik lesů souvisejících s věkem v budoucnu, přičemž nemají vést k nepřiměřenému omezování obhospodařování lesů.²⁸²

Nářízením dochází i k podpoře většího využívání dřevěných výrobků s dlouhou životností, jelikož především zvýšené udržitelné využívání výrobků z vytěženého dřeva může prostřednictvím substitučního účinku podstatně snížit emise. Členské státy mají povinnost v odvětví LULUCF zohlednit změny v zásobníku uhlíku z výrobků z vytěženého dřeva,²⁸³ jelikož jejich použití nevede k okamžitému uvolnění emisí. Výrobky z vytěženého dřeva a emise spojené s nimi mají tak na základě výpočtů v souladu s funkcí rozkladu prvního řádu být zohledněny při započítávání emisí a pohlcení v kategoriích: papír; dřevěné desky; řezivo.²⁸⁴ Nářízením také reaguje na dlouholetou kritiku, že emise pocházející z využívání biomasy nebyly doposud předmětem právní regulace na úrovni EU.²⁸⁵ Započtení využití biomasy v odvětví energetiky lze podle mezinárodních pokynů IPCC považovat za nulové, jen pokud jsou započteny v odvětví LULUCF.²⁸⁶ S ohledem na výše uvedené a na to, že biomasa má svůj původ v obhospodařování lesů, jsou členské státy povinny při stanovování referenčních úrovní zajistit, že jsou řádně započteny emise a pohlcení v důsledku používání biomasy.²⁸⁷ Vzhledem k samotné hrozbě klimatické změny pro lesy je členským státům umožněno vyjmout z jejich záznamů pro zalesněnou půdu a obhospodařovanou lesní půdu emise skleníkových plynů v důsledku přírodních škodlivých činitelů.²⁸⁸ Ve vztahu ke kategorii obhospodařovaná lesní půda je dána členským státům možnost v případě potře-

²⁸² EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 8 odstavec 5.

²⁸³ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Preamble 19).

²⁸⁴ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 9.

²⁸⁵ EU – EVROPSKÁ KOMISE. Land use and forestry regulation for 2021-2030 [online]. 2018 [vid. 2018-05-23]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/lulucf_en.

²⁸⁶ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Preamble 15).

²⁸⁷ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Příloha 4, Bod A., písmeno c).

²⁸⁸ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 10.

by využít flexibilního mechanismu a dočasně zvýšit míru těžby, jelikož mohou využít kompenzace za jimi vypočítané emise do výše podle přílohy VII za předpokladu, že v rámci Unie celkové emise nepřekročí celkové pohlcení v odvětví LULUCF a lesy těchto členských států vytváří propad.²⁸⁹ Úroveň této flexibility je větší u členských států s vysokou mírou zalesnění jako je Finsko, jelikož členské státy závislé na obhospodařované lesní půdě a jejich možnosti ke zvýšení pokrytí lesy jsou omezenější za účelem vyrovnání emisí v dalších kategoriích LULUCF.²⁹⁰

K dalšímu zvýšení motivace členských států ke snižování emisí celkově v odvětví LULUCF a poskytnutí možnosti zvolit vhodné nástroje ke splnění závazků „nulového pasivního zůstatku“ bylo za tímto účelem členským státům umožněno využít obecné flexibility.²⁹¹ V rámci této flexibility lze při splnění dalších podmínek vyrovnávat emise z jedné kategorie využití půdy pohlceními z jiné kategorie využití půdy,²⁹² je možné převést zbývající množství pohlcení na jiný členský stát²⁹³ nebo je možné započítat zbývající množství pohlcení do druhého období 2026 – 2030.²⁹⁴

Závěr

Právní úprava ochrany lesa a trvale udržitelného užívání lesů prochází postupným vývojem v nahlížení na lesy samotné a největší výzva spočívá v zajištění rovnoměrného a komplexního užívání jeho jednotlivých funkcí prostřednictvím prosazení principů trvale udržitelného lesního hospodaření na všech úrovních.

V celoevropském kontextu je hlavním nástrojem k prosazení ochrany a trvale udržitelného užívání lesa Ministerská konference o ochraně lesů v Evropě, která je založena na politickém dialogu na vrcholné vládní úrovni. Tato platforma má

²⁸⁹ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 13, Preamble Bod 24.

²⁹⁰ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 13, odstavec 4, Preamble Bod 25.

²⁹¹ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 12.

²⁹² EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 12, odstavec 2.

²⁹³ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 12, odstavec 3.

²⁹⁴ EU – EVROPSKÝ PARLAMENT. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014, Článek 12, odstavec 4.

však svým významem potenciál ovlivnit budoucí vývoj globální právně závazné dohody o ochraně všech typů lesů pod záštitou Organizace spojených národů, jelikož svou činností navazuje na přijaté mezinárodní dokumenty o udržitelném lesním hospodaření. Za jeden z největších přínosů tohoto nástroje je považováno sbližování náhledu na udržitelné lesní hospodaření prostřednictvím společných pan-evropských kritérií a ukazatelů udržitelného obhospodařování lesů. S výhledem do budoucna bude klíčové posílit úsilí k dosažení jednotlivých cílů obsažených ve strategickém dokumentu „European Forests 2020“ a především naplnění Ministerského mandátu k vyjednání právně závazné dohody o lesích v Evropě z roku 2010. S ohledem na možnost významnou měrou přispět i k prosazení globální mezinárodní dohody o lesích by mělo být posíleno úsilí k dosažení shody a výstupy vyjednávání předloženy do roku 2020. K upevnění spolupráce v oblasti ochrany lesa v evropském kontextu lze rovněž navázat na Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat, který obsahuje obecný cíl a zásady ve vztahu k zvyšování lesnatosti, zvyšování úlohy lesů při rozvoji venkova, podporování obnovy přírodě blízkých lesů, podporování společenských funkcí a kulturního dědictví lesů a dodržování plánů péče v chráněných územích. K výše uvedeným cílům může výraznou měrou přispět i Česká republika prostřednictvím aktivního vystupování na mezinárodní úrovni.

Ve vztahu k ochraně a trvale udržitelnému užívání lesa hraje Evropská unie vedoucí úlohu v přijímání odpovídajících nástrojů i právní úpravy v oblasti lesnictví a je aktivní při prosazování ochrany lesa na mezinárodní úrovni. Pro ochranu a udržitelné obhospodařování lesů je charakteristické, že je v rámci subsidiarity prosazována v oblastech životního prostředí, zemědělství a energetiky. Z důvodu polyfunkčního významu lesů je oblast lesnické politiky EU prováděna s politikou rozvoje venkova, klimaticko-energetickým balíčkem EU, strategií v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 i strategií biohospodářství. Lesnická politika EU je rovněž důležitou součástí politiky životního prostředí EU a její mezinárodní přesah je zajištěn tím, že si předsevzala pro rozvoj ochrany lesa začlenit výsledky činnosti především Fóra na ochranu lesů OSN UNFF, Ministerské konference k ochraně lesů v Evropě a výsledky globálních konferencí na ochranu životního prostředí.

V tomto ohledu je významný i základní kámen lesnické politiky EU „*Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví*“ z roku 2013, která propojuje strategie a plány financování jednotlivých opatření v EU i členských státech s cílem učinit odvětví lesnictví zásadním prvkem v úsilí o ekologické hospodářství. Pro budoucí podobu lesnické politiky EU bude důležité v co největší míře začlenit cíle z oblasti lesnictví do ostatních politik, a to především do pravidel pro odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF) v rámci politiky na ochranu klimatu, strategie EU v oblasti biologické rozmanitos-

ti do roku 2020 a provádění právních předpisů EU tvořící soustavu Natura 2000. V souvislosti s globálním přesahem lesnické politiky EU je významné, že na celoevropské úrovni byl stanoven strategický cíl soustředit se na probíhající jednání o vytvoření právně závazné dohody o lesích a v celosvětovém měřítku podporovat nástroj na snižování emisí z odlesňování a znehodnocování lesů v rozvojových zemích (REDD+), a na nástroj k prosazování práva, správu a obchod v oblasti lesnictví (FLEGT).

V návaznosti na neúspěchy přijetí právně závazné globální úmluvy o ochraně všech typů lesů je důležitým nástrojem s globálním přesahem Akční plán EU pro vymahatelnost práva, správu a obchod v lesnictví. Nařízení o dřevě představuje účinný právní nástroj k zamezení uvádění nezákonně vytěženého dřeva či dřevařských výrobků z tohoto dřeva na vnitřní trh EU a má tak potenciál přispět výraznou měrou k omezení nezákonné těžby dřeva a v globálním měřítku bude přispívat k zmírňování změny klimatu, i k zlepšení stavu lesních ekosystémů a ekonomiky produkujících zemí. Akční plán EU je charakterizován použitím prvků moderní právní regulace, kdy k uzavírání dohod dochází dobrovolně a na základě principu soudržnosti a ucelenosti celého systému jsou za zákonně vytěžené považovány i dřevo a dřevařské výrobky splňující nároky nařízení CITES. Největší výzvou do budoucna je nejen zajistit ověření legálního původu dřeva a výrobků, ale zároveň posílit důraz na zavádění prvků udržitelného lesního hospodaření do podmínek licenčního systému FLEGT.

V rámci politiky EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 je klíčové začlenění oblasti LULUCF do závazných cílů ke snížení emisí, která se se tímto stala poprvé v historii samostatným třetím pilířem této politiky. Toto zahrnutí navazuje na mezinárodní závazky EU a členských států vyplývající z Pařížské dohody o změně klimatu a zvyšuje motivaci členských států ke snižování emisí v tomto odvětví. Vysoká míra propracovanosti, předcházející podrobná vědecká debata a způsob zahrnutí LULUCF do závazných cílů ke snížení emisí EU mohou v budoucnu sloužit i jako model pro ostatní smluvní strany, které musí plnit závazky z Pařížské klimatické dohody.



Klíčová slova:

lesní právo EU, trvale udržitelné užívání lesů, LULUCF, FLEGT, lesy a Natura 2000, Forest Europe

Použitá literatura a další zdroje

BIRNIE, Patricia W., Alan E. BOYLE a Catherine REDGWELL, 2009. *International law and the environment*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780198764229.

BODANSKY, Daniel, Jutta BRUNNÉE a Ellen HEY, ed., 2008. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199552153.

CALSTER, Geert van, Wim VANDENBERGHE a Leonie REINS, 2015. *Research handbook on climate change mitigation law*. B.m.: Edward Elgar Publishing Limited. ISBN 9781849803809.

ČR – MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ, 2015a. *Karpatská úmluva* [online]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/koncepce-a-strategie/karpatska-umluva-1.html>

ČR – MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ, 2015b. *Ministerská konference FOREST EUROPE v Madridu – Tomáš Krejzar – prezentace*. 2015.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kolektiv, 2010. *Právo životního prostředí*. 3.vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-338-7.

EIKERMANN, Anja, 2015. *Forests in International Law, Is There Really a Need for an International Forest Convention?* B.m.: Springer. ISBN 978-3-319-14950-9.

EU – EU REDD FACILITY, nedatováno. *Joint implementation committees | FLEGT* [online] [vid. 2018-05-12]. Dostupné z: <http://www.vpaunpacked.org/joint-implementation-committees1>

EU – EUROSTAT, 2016. *Agriculture, forestry and fishery statistics 2016 edition*.

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 1989. *Standing Forestry Committee* [online] [vid. 2018-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee_en

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 1998. *ARCHIVE: 1998 Forestry Strategy and 2007-2011 Forest Action Plan* [online] [vid. 2018-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/stategy_en

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2005a. *Forests – Illegal Logging/FLEGT Action Plan* [online] [vid. 2018-04-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2009. *The Birds Directive* [online] [vid. 2018-06-01]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2010b. *ZELENÁ KNIHA – Ochrana lesů a související informace v EU – příprava lesů na změnu klimatu KOM(2010)66 v konečném znění*. 2010.

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2013a. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document COMMUNICATION – A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector – SWD(2013) 342 final*. 2013.

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2013c. *The new EU Forest Strategy | Agriculture and rural development* [online] [vid. 2018-04-24]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy_en

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2015. *Natura 2000 and Forests Part I-II* [online]. [vid. 2018-04-21]. Dostupné z: doi:10.2779/699873

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2016a. *Agriculture and LULUCF in the 2030 Framework, Final Report* [online]. Dostupné z: doi:10.2834/818173

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2016b. *EU forests and forest related policies* [online] [vid. 2018-04-17]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/forests/index_en.htm

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2016c. *Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 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*. 2016.

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2018a. *FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs)* [online] [vid. 2018-04-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2018b. *Land use and forestry regulation for 2021-2030* [online] [vid. 2018-05-23]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/lulucf_en

EU – EVROPSKÁ KOMISE, 2018c. *Regulation on land use, land use change and forestry in 2030 climate and energy framework adopted* [online] [vid. 2018-05-21]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/news/regulation-land-use-land-use-change-and-forestry-2030-climate-and-energy-framework-adopted_en

EU – EVROPSKÁ RADA, 2014. *Závěry ze zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. října 2014 – EUCO 169/14*. 2014.

EU – EVROPSKÝ PARLAMENT, 2009. *Report on the Commission Green Paper on forest protection and information in the EU: preparing forests for climate change (2010/2106(INI))*. 2009.

EU – EVROPSKÝ PARLAMENT, 2014. *Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. dubna 2018 k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) P8_TA-PROV(2018)0096*. 2014.

EU – FLEGT FACILITY, 2016. *FLEGT licences from Indonesia* [online] [vid. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://www.flegtlicence.org/flegt-licences-from-indonesia>

EU – FLEGT FACILITY, nedatováno. *VPA phases* [online] [vid. 2018a-05-03]. Dostupné z: <http://www.vpaunpacked.org/en/vpa-phases>

EU – FLEGT FACILITY, nedatováno. *What is the EU FLEGT Action Plan?* [online] [vid. 2018b-04-25]. Dostupné z: <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan>

EU – RADA EVROPSKÉ UNIE, 2018. *Adoption of a legislative act 3615th meeting of the Council of the European Union (General Affairs) 14 May 2018, Brussels – 8810/18*. 2018.

FOREST EUROPE, 1990. *General Declaration – Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe 18 December 1990, Strasbourg/France*. 1990.

FOREST EUROPE, 2013. *INC4 Draft Negotiating Text as at 8 November 2013 -Annex F*. 2013.

FOREST EUROPE, nedatováno. *About Forest Europe* [online] [vid. 2018-05-25]. Dostupné z: <http://foresteurope.org/foresteurope/>

HUMPHREYS, David, 2005. The elusive quest for a global forests convention. *Review of European Community and International Environmental Law*. **14**(1), 1–10. ISSN 09628797.

IISD, 2013a. *INC-Forests Forwards Unfinished Convention Text to Ministerial Conference* [online] [vid. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://sdg.iisd.org/news/inc-forests-forwards-unfinished-convention-text-to-ministerial-conference/>

IISD, 2013b. *Resumed Fourth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally-Binding Agreement on Forests in Europe (INC-Forests4)* [online]. [vid. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc4r/>

ITTO, nedatováno. *About ITTO* [online] [vid. 2018-02-05]. Dostupné z: http://www.itto.int/about_itto/

MACDICKEN, Kenneth G., Phosiso SOLA, John E. HALL, Cesar SABOGAL, Martin TADOUM a Carlos DE WASSEIGE, 2015. Global progress toward sustainable forest management. *Forest Ecology and Management*. **352**, 47–56. ISSN 03781127.

PLESNÍK, Jan, 2016. Mění se lesy ve světě? *Živa*. **3**.

SCHOLTZ, Werner, 2013. Greening Permanent Sovereignty through the Common Concern in the Climate Change Regime: Awake Custodial Sovereignty! In: Oliver Christian RUPPEL, Christian ROSCHMANN, Katharina RUPPEL-SCHLICHTING a KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, ed. *Climate Change: International Law and Global Governance*. B.m.: Nomos, s. 926. ISBN 978-3-8329-7796-2.

SCHRIJVER, Nico a Friedl WEISS, 2004. *International law and sustainable development: principles and practice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. ISBN 9789004141735.

STEJSKAL, Vojtěch, 2006. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 3.vydání. Praha: Linde. ISBN 80-7201-609-1.

STEJSKAL, Vojtěch, 2017. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017). *Časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 45(3).

ÚHUL, nedatováno. *Karpatská úmluva* [online] [vid. 2018-06-17]. Dostupné z: <http://www.uhul.cz/nase-cinnost/dalsi-cinnost/karpatska-umluva>

UN-ESC, 2017a. *Report of the United Nations Forum on Forests on its 2017 special session*. E/2017/10– E/CN.18/SS/2017/2.

UN-FAO, 2015. *FAO assessment of forests and carbon stocks, 1990-2015. Reduced overall emissions, but increased degradation*.

UN-FAO, 2016a. *Global Forest Resources Assessment 2015. How are the World's Forests Changing?* ISBN 978-92-5-109283-5.

UN-FAO, 2016b. *State of the world's forests 2016. Forests and agriculture: land-use challenges and opportunities*. ISBN 9789251092088.

UN-UNFF, 2016. *UN Forest Instrument* [online] [vid. 2018-01-28]. Dostupné z: <http://www.un.org/esa/forests/documents/un-forest-instrument/index.html>

UN, 2016. *The Sustainable Development Agenda* [online] [vid. 2017-06-28]. Dostupné z: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

VENTRUBOVÁ, Kateřina, 2012. Uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh. *Lesnická práce*. 91(11).

VOMÁČKA, Vojtěch, 2017. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralesu, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. *Časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 44(2).

VYSKOT, Ilja, 2003. *Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí. ISBN 8072122649.

O autorovi:

Mgr. Vojtěch Bašný, Ph.D., LL.M. je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Abstract**The fundamental legal sources of forest protection and sustainable use of forests at the European union level in the context of international law and the pan-European political processes**

This article deals with the fundamental legal sources of forest protection and sustainable use of forests at the European union level in the context of international law and the pan-European political processes. The main goal of the article is to provide an analysis of the legal sources and political processes in the Europe and in the European union, which can overcome the fragmentation of international forest law and can enhance the protection of forest within national legislation. In a pan-European context, the article deals with the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe representing the most important political process of achieving a legally binding universal convention on the protection of all types of forests in Europe. With regard to the fact that the forest policy at the EU level is carried through other relevant policies, the article is focused on crosscutting areas such as the legal regulation of environmental protection, energy and climate change. Especially it is stressed the importance of the inclusion of the LULUCF sector to the EU binding emission reduction targets. Moreover, the article analyses the protection and sustainable use of forests in relation to the legal regulation of Natura 2000. From the perspective of international timber trade the article furthermore discusses the EU Action Plan on Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) and stresses its potential to promote the protection of forests especially in the developing countries.

Key words:

EU forest law, sustainable use of forests, LULUCF, FLEGT, forests and Natura 2000, Forest Europe



K VÝVOJI PRÁVNÍ OCHRANY VÝRA VELKÉHO (*BUBO BUBO*) V ČESKÝCH ZEMÍCH

Ing. Jan Andreska, Ph.D., Mgr. Dominik Andreska, LL.M.¹

1. Úvod

Během přípravy článku o lovecké metodě hubení dravých ptáků *výrovce*² autoři v rámci rešerše odborné literatury narazili na zajímavý fakt: datování počátku ochrany výra na území současné České republiky je v literatuře značně nejednotné. Podstatný je údaj ve *Fauně*, která udává jako datum vzniku ochrany rok 1929.³ Redaktor *Fauny* docent Karel Hudec na přímý dotaz⁴ sdělil, že tento datový údaj přebíral od Josefa Jirsíka,⁵ který počátek ochrany udává stejně. Otakar Leiský⁶ ale udává rok 1926 a Walter Černý⁷ rok 1928. Rozpor v údajích vyvolal přirozenou badatelskou otázku: jak tomu s počátkem ochrany výra bylo skutečně? Protože vztah člověka a výra byl zjevně konfliktní dlouhodobě, a potřeba ochrany vznikla až v okamžiku hrozby úplného vyhubení, vyvstala také sekundární otázka vývoje výří populace na našem území a vlivu práva na její udržení a záchranu.

2. Historické důvody pronásledování a hubení výrů

Patrně nejstarší encyklopedický věcný popis výra pocházející z českého prostředí poskytuje v roce 1570 Pavel Židek z Prahy: *Výr je zkrivený⁸ pták, vyhýbá se světlu, má líné a lehké tělo, zatížené jen vahou opeření. Když se ukáže na místech mimo oblast postiženou nákazou, zvěstovává přítomnost moru. Chytá myši, pije ho-*

¹ Tento výstup vznikl s podporou programu Progres Q 16 *Environmentální výzkum*, a dále s podporou Specifického vysokoškolského výzkumu 2017-2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Andreska, D., Andreska, J. K výročí 50 let zákazu lovu dravců na výrovkách. *České právo životního prostředí* č. 46 (4/2017). Str. 79-105.

³ Hudec, K. *Fauna ČSSR (svazek 23): Ptáci, díl III/1*. Praha: Academia, 1983. Str. 55.

⁴ Pisemné sdělení Karla Hudce z 19. srpna 2017: „Co se týká ochrany výra a sokola, víceméně jsem se spoléhal vždy na Jirsíka, že správně cituje změnu nějakého zákonného opatření a tak jsem přímo k prameni nešel.“

⁵ Jirsík, J. *Jak žijí zvířata, Přírodopis živočišstva*. Moravská Ostrava: Nakladatelství Hynka Bauchmana v Moravské Ostravě – Přívoze, 1935. Str. 333.

⁶ Leiský, O. Ochrana živočichů v ČSSR. *Ochrana přírody* roč. 16, č. 3 (1962). Str. 89-91.

⁷ Černý, W., Sekera, J.: Rozšíření výrů v Československu (anotace). *Sylvia* roč. 15 (1958). Str. 275-276.

⁸ Konzultací s autorkou překladu dospěli autoři k názoru, že jde nejspíš o nepřesnost v překladu. Původní latinský text patrně naráží na schopnost výra otáčet hlavou, čili jde spíš o ptáka (*hlavou*) *kroutícího*.

*lubí vajíčka, a v kostelích srká olej z lamp. Poté, co olej vypije, lampy znečistí trusem. Když je napaden ptáky, pak si lehne na záda a brání se nohama a drápy.*⁹

Popis poskytuje směs věcných sdělení a pověr. Podstatná je zmínka o konzumaci myši a o obraně před ptáky, kteří ho napadají: tak se totiž výr skutečně chová, je-li uvázan a používán jako lákadlo k chytání nebo střelbě ptáků na výrovce.¹⁰ Představa pití oleje z kostelních lamp je středověkým způsobem pověrečná, ilustruje ovšem představu odpor budícího živočicha, kterou lidé o výru chovali.

O 150 let později byla v Lipsku publikována kniha Hanse Friedricha von Fleminga o myslivosti, dobově mnohmluvně nazvaná *Der Vollkommene teutsche Jäger*, která záhy pronikla i do rakouského prostředí a na našem území byla její znalost pravděpodobně značně rozšířená. Zde se o výru sděluje: *Ačkoli sice tento strašlivý pták velikostí nijak nezaostává za orlem skalním, je přece druhem sovy, s níž se shoduje nejen tvář jakoby s rouškou, barvou, a peřím pokrytými pařáty, nýbrž také lehkou a hubenou konstrukcí těla a širokými křídly, a také nevyhledává kořist tak jako jiní draví ptáci ve dne, nýbrž v noci. Hnízdí rád na skalnatých a rozeklaných místech, kde vejce, jichž nebývá víc než dvě, klade do průrev, aby byla chráněna před nepohodou. Potravu mu tvoří tak jako orlu skalnímu většinou zajíce a je zvláštní, že ačkoli tento pták vypadá co do stavby těla bezmocný, přesto dokáže do pařátů uchopit celého zajíce a odnést ho za letu do svého hnízda. Neodlétá, nýbrž tráví zimu zde a loupí to, na co v noci narazí.*¹¹

Představa výra jako predátora, který loví většinou zajíce, byla již tehdy v mysliveckém prostředí zdomácnělá a nepochybně vedla k intenzivní snaze výry z revírů odstranit.

3. Období intenzivního hubení (17. až 19. století)

Myslivost v českých zemích vycházela v době pobělohorské z křížících se vlivů změněných společenských a technických podmínek. Pozornost majitelů panství (často nových majitelů, majetkové turbulence 17. století vedly k velkým a často opakovaným změnám v pozemkovém vlastnictví) se soustředila na nový fenomén, a to byl chov a lov drobné zvěře.

Ten se od myslivosti předchozích časů výrazně lišil zvláštním důrazem na chov bažantů. Bažant a jeho chov v českých zemích je sice mnohem staršího data, masivní nástup chovu bažantů v bažantnicích však zažila až pobělohorská doba, od-

⁹ Hadravová, A. *Kniha dvacatera umění mistra Pavla Žídky (část přírodovědná)*. Praha: Academia, 2008. Str. 206.

¹⁰ K problematice výrovky blíže Andreska, D., Andreska, J. (op. cit.), viz ppč. č. 2.

¹¹ Fleming, H. F. (von). *Der Vollkommene teutsche Jäger*. Leipzig, 1724. Str. 153. Překlad Vlasta Reittererová, 2018.

kud jejich existenci popisuje například Bohuslav Balbín.¹² To primárně souvisí se zmiňovanou změnou technickou; do rukou lovců se dostaly zbraně nové konstrukce, a to křesadlové brokovnice, umožňující lovecky atraktivní střelbu letících ptáků. Opět, přítomnost brokovnic v českém prostředí je o něco starší, obdobné zbraně se o několik desetiletí dříve vyráběly v oblasti Těšína pod názvem *těšínsky*, ale masivní šíření loveckých brokovnic přinesla až mírová doba pobělohorská.

S loveckou vášní té doby souvisela také touha po rekordních výřadech.¹³ V literatuře se obvykle uvádí příklad tzv. opočenských honů, konaných v roce 1758;¹⁴ jim ale nepochybně předcházely a po nich následovaly četné podobně koncipované hony. Snahu o početnost úlovků drobné zvěře provázal permanentní tlak na populace predátorů, přičemž výř byl pro svoji velikost a předpokládané spektrum potravy dlouhodobě pokládán za zvláště nebezpečného škůdce.

Skutečné složení potravy výra této představě vlastně až tak úplně neodpovídá. Výř je samozřejmě predátor, zároveň ale v zásadě potravní oportunist, který živí sebe i mladé na hnízdě potravou v místě dostupnou. Podle dostupných analýz potravy tvoří dnes jeho potravu ve středoevropských podmínkách převážně hraboš polní, a to z přibližně 80 %.¹⁵

Byli a jsou ovšem známi potravně specializující se jedinci, například na lov ježků nebo potkanů, což nutně souvisí s potravní nabídkou v teritoriu. Lze si tedy představit, že v době, kdy v krajině byly masivně přítomné koroptve, stávaly se nutně potravou jedinců, kteří lovili v takovém biotopu. Tyto škody nastávaly v době, kdy se na území současného Česka lovilo milion a více koroptví ročně. Toto se zcela změnilo během druhé poloviny 20. století, během které populace koroptve polní prakticky zanikla.¹⁶ Dnešní situace, kdy početnost koroptví klesla na přibližně 20 tisíc párů,¹⁷

¹² Balbín, B. *Krásy a bohatství České země*. Praha: Panoráma, 1986. Str. 197.

¹³ Výřad, místo pokryté chvojem, nebo alespoň po okrajích chvojem ozdobené, na které se vyloží veškerá na honu ulovená zvěř, která se seřadí podle pevně stanovených pravidel (podle Rakušan C. (ed.). *Myslivecký slovník naučný*. Praha: Brázda, 1992. Str. 246).

¹⁴ František Štěpán Lotrinský (*1708; +1765), manžel císařovny Marie Terezie, a jeho lovecká společnost ulovili roku 1758 na colloredovském panství Opočno během 18 dnů 63 251 kusů zvěře, z toho 1 710 kusů černé, 3 216 kusů vysoké, 932 lišky, 13 242 zajíců, 29 545 koroptví, 9 904 bažanty, 746 skřivanů, 1 358 křepelek, 1 967 divokých kachen a 630 jedinců jiných ptačích druhů (Andreska J., Andresková, E. *Tisíc let myslivosti*. Vimperk: Tina, 1993. Str. 320).

¹⁵ Ze současných studií srovnej např. Havelková, Š. *Potravní ekologie výra velkého (Bubo bubo) v Nížkém Jeseníku*. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Přírodovědecká fakulta, Katedra zoologie, 2007.

Dále Honců, M. et al. K potravě výra velkého (*Bubo bubo*) na severočeských hnízdištích. In *Sborník Okresního muzea v Mostě*. Most: Okresní muzeum v Mostě, 1974. Str. 65-75.

¹⁶ Andreska, J., Andresková, E. *Tisíc let myslivosti* (op. cit.). Str. 308.

¹⁷ Štátný K., Bejček V., Hudec, K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v ČR*. Praha: Aventinum 2010. Str. 116-117.

neumožňuje lov koroptví ani člověku, ani výrům. Kolize s chovy bažantů v bažantnicích byla také zřejmá, což ostatně konstatuje i ornitolog Jaroslav Jirsík (1944): *Nastěhování (výra) v zimě do bažantnic nemůže být trpěno*.¹⁸

Rozšíření brokovnic a zájem na hubení v lovu konkurujících predátorů zároveň vedly i k zavedení a rozšíření výrovky coby metody hubení dravců a krkavcovitých pěvců. Při výrovce byl jako návnada používán živý výr, kterého bylo ovšem pro chov v zajetí nejprve nutné obstarat. V praxi se jednalo buď o odchycené dospělé jedince, nebo (a to bylo nepochybně výrazně častější) z hnízd vybraná ještě nevzletná výrata. Tak vznikl druhý významný tlak na početnost výří populace, znemožněním (nebo přinejmenším znesnadněním) reprodukce. Neblahý efekt vybírání mláďat byl u výra ještě posílen tím, že výr je K-stratég, tedy dlouhověký živočich, který ročně vyvede jen několik málo mláďat, jejichž nepřítomnost v rozmnožující se populaci je pak v přírodě citelně znát. Množství takto z přírody odebraných výrat není možné zpětně rekonstruovat, neboť se nezaznamenávalo do mysliveckých statistik panství (za vybírání se zřejmě nevyplácelo zástřelné, nezapisovalo se tedy do účetnictví), dá se ale odhadovat na desítky mláďat ročně.

4. Vymizení výra z české krajiny na příkladu panství Třeboň

Ucelený přehled o postupném hubení výrů včetně početnosti úlovků přináší záznamy z panství Třeboň.¹⁹ Poskytnutá linie je pouze minimálně mezernatá a dobře tak slouží jako ilustrace mizení výra z naší krajiny. Z přiloženého grafu č. I je patrné, že maximální tlak na populaci výra přišel na přelomu 17. a 18. století, kdy se po získání panství Třeboň Schwarzenbergů (roku 1660) pozvolna konsolidovaly v hospodářství panující poměry obecně a v myslivosti zvláště.

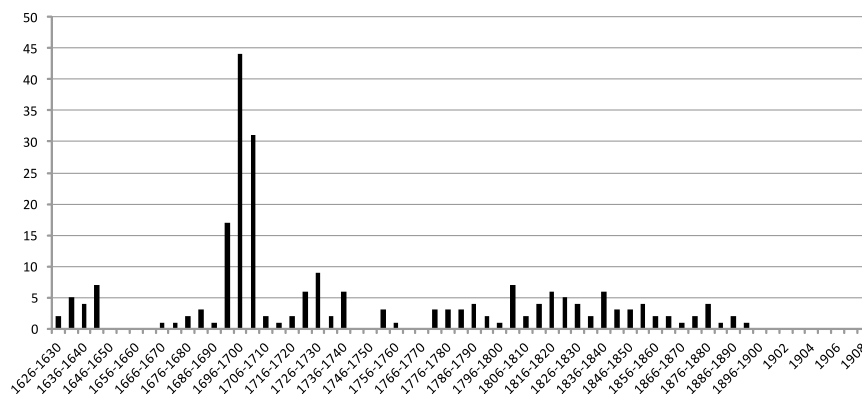
Z grafu plyne, že výří populace byla intenzivně hubena zejména v letech 1691 až 1705. Po roce 1710 se počty ulovených výrů prudce snižují, na panství bylo nadále loveno výrů poměrně málo (průměrně zhruba jeden výr ročně, což lze vysvětlit nepočetnou imigrací z okolí), nicméně setrvale. Za výra bylo na třeboňském panství vypláceno zástřelné, které v intervalu let 1720 až 1750 činilo 18 krejcarů (pro srovnání: stejná částka byla vyplácena za kormorána, polovina této částky za tchoře).²⁰ Ostatně, zástřelné obdobné výše se za výry prokazatelně vyplácelo na řadě panství.²¹ Linie už značně řídkých úlovků byla zcela přerušena po roce 1890, což signalizuje nepřítomnost výrů i v širším okolí, což v zásadě koresponduje s Loosovou prací (1906), o které bude pojednáno níže.

¹⁸ Jirsík J. *Naše sovy*. Praha: Tiskem a nákladem České grafické unie, 1944. Str. 21.

¹⁹ Na panství Třeboň se jako důsledek řádně vedených mysliveckých statistik zachovalo velké množství zoologických údajů v dlouhé a ucelené linii, která konkrétně hubení výrů dobře ilustruje.

²⁰ Chadt-Ševětinský, J. E. *Dějiny lovu a lovectví*. Louny: nákladem spisovatelovým, 1909. Str. 323.

²¹ Ibid.



Graf č. I. Počet ulovených vyrů na panství Třeboň v intervalu let 1625 až 1890 (podle Heskeho, 1909).²²

Graf naznačuje, že před rokem 1690 zde nebyla výrům věnována zásadní pozornost. Poté bylo během 15 let náhle uloveno 90 vyrů, čímž byla místní populace oslabena nebo dokonce zcela zničena. Posléze se lov ustálil na nízké hladině početnosti méně než jednoho jedince ročně. Prázdná místa v grafu jsou způsobena absencí archivních údajů.

5. První apely k ochraně výra (přelom 19. a 20. století)

Ochranu (hájení) vybraných druhů živočichů v této době stále upravovalo primárně právo myslivosti (tehdejší terminologií právo honební).²³ Úpravu ochrany či vybírání výřat na výrovku ale žádný ze tří zemských zákonů neobsahoval. Roku 1870 vyšla pro všechny tři země trojice paralelně platných zákonů o ochraně ptactva užitečného pro zemědělství.²⁴ Zmíněné zákony chránily všechny druhy sov s jedinou výjimkou, a tou byl právě výr. Důvodem bylo dobově chápané postavení

²² Heske F. *Popis knížecího schwarzenberského svěřenského panství třeboňského*. Praha: Tisk Rohlička a Severse, 1909. Tabulka č. VIII na konci knihy.

²³ Kromě říšského zákona (patentu) o myslivosti (č. 158/1848 ř. z.) byla postupně v každé ze zemí, z nichž se skládalo Rakousko (od roku 1867 Rakousko-Uhersko), přijata zemská právní úprava myslivosti. V geografickém rozsahu dnešního Česka to byly zákon č. 49/1866 č. z. z., o myslivosti (platný v Čechách), zákon č. 66/1895 mor. z. z., honební pro markrabství Moravské (platný na Moravě) a zákon č. 42/1903 slez. z. z., honební (platný ve Slezsku).

²⁴ V Čechách se jednalo o zákon zemský pro království České o ochraně několika druhů zvířat zeměvzdělání užitečných, ze dne 30. 4. 1870; na Moravě zákon, platný pro Markrabství Moravské, týkající se ochrany ptáků pro zeměvzdělání užitečných, a jiných všeobecně užitečných zvířat, ze dne 30. 4. 1870; a ve Slezsku zákon pro Vévodství Slezské o ochraně ptactva zemědělství užitečného, ze dne 30. 4. 1870.

sov v potravních řetězcích. Menší druhy sov redukovaly počty hlodavců škodlivých zemědělství a jejich přítomnost tedy byla žádoucí; přítomnost výra byla naopak nežádoucí, a to s ohledem na jeho vnímání coby škůdce myslivosti.

Pozoruhodnou zmínku o výskytu výra v Bavorsku nacházíme u Kobella,²⁵ který ve svých *Skizzách* z roku 1859²⁶ psal o v té době již řídkém výskytu výrů v Bavorsku. Zároveň ale popsal lokální ochranu, kterou výr dlouhodobě dostával od některých šlechtických majitelů hradních objektů proto, aby svou přítomností a houkáním romanticky ozvlášťoval a zdobil jejich okolí. Podobný příklad v českých podmínkách té doby nenacházíme.

Naopak, v myslivecké literatuře 19. a počátku 20. století (Liebig,²⁷ Silva-Tarouca,²⁸ Černý,²⁹ Rozmara³⁰) je výr popisován pouze jako škůdce a jeho nekompromisní pronásledování je výslovně doporučováno. Jako příklad tehdejšího pohledu citujme posledního z nich: *Výr je sova beze všech pochybností škodlivá. Prospívá sice také chytáním myší, ale tento užitek nelze ani porovnávat se škodou, kterou působí na zvěři lovné. Loví všechnu zvěř srstnatou i pernatou až do velikosti koloucha nebo selete, udolá však také i slabší srnu.*³¹ *Z té příčiny jest myslivcovou povinností starati se o ztenčení, ne-li úplné vyhubení výrů v revíru.*³²

První, kdo se veřejně postavil za druhovou ochranu výra, byl ornitolog Kurt Loos,³³ který se na přelomu 19. a 20. století zabýval početností populace výra v konkrétních českých podmínkách. Loos pracoval jako lesmistr na panství Liběchov a pohyboval se tedy v území pískovcových skalních údolí dnešního Kokořínska, což byl pravděpodobně primární hybný moment jeho zájmu o výra: jeden ze zbytků české výří populace totiž s ohledem na místně dostupné dobré hnízdní možnosti přežíval právě tam. Metodicky postupoval formou ankety a zjistil tak velmi přesně počet zbývajících výřích párů v Čechách. Konkrétně tato jeho práce ale nepostihovala poměry na Moravě a ve Slezsku. Výsledkem Loosovy snahy byl tabelární přehled míst, kde výr hnízdil, a také mapa regionů, kde se výr v té

²⁵ Franz von Kobell (*1803; +1882), bavorský spisovatel, badatelským zaměřením mineralog(!).

²⁶ Kobell F. (von). *Wildanger. Skizzen aus dem Gebiet der Jagd und ihrer Geschichte mit besonderer Rücksicht auf Bayern*. Stuttgart: J. G. Cotta'scher Verlag, 1859. Str. 459.

²⁷ Liebig, Ch. *Compendium der Jagdkunde*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1855. Str. 342.

²⁸ Silva-Tarouca E. *Kein Heger, kein Jäger! Handbuch der Wildhege*. Berlin: Paul Parey, 1899. Str. 173.

²⁹ Černý J. V. *Myslivost, Kniha 3*. Praha: Nákladem Fr. Borového, 1883. Str. 77.

³⁰ Rozmara J. V. *Kniha o myslivosti*. Písek: Kopecký, 1912. Str. 145 a 146.

³¹ Potravní analýzy i kontrola kořisti na hnízdech ukazují, že kořist popisované velikosti je zcela výjimečná.

³² Rozmara J. V. *Kniha o myslivosti*. Písek: Kopecký, 1912. Str. 145 a 146.

³³ Kurt (*Hudec uvádí zápis Curt*) Camillo Loos (*1859; +1933), lesník a ornitolog, zakladatel *Lotosu*, první kroužkovácí stanice na českém území. Člen Československé společnosti ornitologické.

době stále vyskytoval. V Čechách tehdy zbývalo méně než 20 hnízd (na Moravě a ve Slezsku byla situace obdobná).

Z dnešního pohledu pozoruhodné je, že Loos zjišťoval také využití přítomnosti výrů pro ekonomiku příslušného panství, konkrétně prodejnost pravidelně vybíraných výřat. Zdá se být jisté, že poslední zbytky populace výra na našem území velmi pravděpodobně zachránila právě možnost vybírání a prodeje výřat k upotřebení na výrovku na jiných panstvích, kde již byl výr zcela vyhuben a nebylo tam tedy možné výřata ve volné přírodě opatřit. Dá se tedy říci, že by na přelomu 19. a 20. století nebylo bývalo těžké výry pomocí dostupných prostředků (což byla kromě střelných zbraní rovněž speciální železa) v Česku zcela vyhubit, ovšem na místech, kde přežívali, byli tolerováni jako zdroj mláďat, která byla často poptávána a prodávána. Loos dokonce uvádí přesné cenové údaje: *mladý výr podle dostupných zpráv prodává za cenu mezi 20 a 40 korunami.*³⁴ *Při dvou až čtyřech mláďatech vybraných z jednoho hnízda, jimž ovšem musí být ještě věnována určitá péče, vyvstává zde již nezanedbatelný zisk.*³⁵

Získané informace i vlastní ornitologické zkušenosti Loose přesvědčily o tom, že výr nutně potřebuje zákonnou ochranu; tento apel postupně publikoval ve více článcích.³⁶

Je však nutné konstatovat, že ani Loosova data a apely nepřesvědčily moravské zemské zákonodárce, aby potřebu ochrany výra při revizi moravského honebního práva zohlednili. Nový honební zákon pro markrabství Moravské, č. 4/1914 mor. z. z., tak v § 64 obsahoval seznam zvířat, která mohou být v území honitby pánem jejím, jeho personálem lovcím nebo s písemným povolením pána honitby také osobami třetími po celý rok chytána, zabíjena a přivlastňována; mezi nimi (jako jediná sova) nadále figuroval i výr.

6. První ochranná opatření (období I. ČSR)

Roku 1923 začal vycházet nový časopis *Stráž myslivosti*, deklarující sám sebe jako úřední věstník Československé myslivecké jednoty. Periodikum se věnovalo zejména otázkám myslivosti, od 4. ročníku (1926) obsahovalo ale i část ornitologickou, kterou dlouhodobě redigoval Josef Musílek, jednatel Československé

³⁴ S ohledem na rok (1906) míněny samozřejmě koruny rakousko-uherské. Pro srovnání uvedme, že vejce tehdy stálo 5 haléřů, čtvrtka másla 50 haléřů.

³⁵ Loos, K. *Der Uhu in Böhmen*. Saaz (Žatec): Ignaz Günzel, 1906. Str. 29-30. Překlad autoři.

³⁶ Loosovy články byly bez výjimky německojazyčné, Kurt Loos velmi pravděpodobně neuměl česky do té míry, aby mohl v češtině publikovat. Jeho český článek o kroužkování ptáků překládal lesmistr Kroutil.

společnosti ornitologické.³⁷ Téma výr a potřeba jeho ochrany (a zároveň otázka výrovky jako lovecké metody) se na jeho stránkách objevovalo pravidelně.

V souvislosti s úvahami o vyhlášení národního parku v regionu Vysokých Tater zpracoval botanik (!) a ochranář přírody Karel Domin³⁸ roku 1925 návrh ochrany konkrétních zástupců tatranské fauny. Zde píše: *Sup hnědý i bělohlavý, jakož i výr musí být naprosto chráněni. Lovení s výrem a v jejich okolí budiž zakázáno.*³⁹ Z návrhu je patrné, že Domin jako biolog ochranářsky uvažující si byl vědom potřeby ochrany výra i ochrany místních dravců prostřednictvím zákazu používání výrovky. Park sice tehdy vyhlášen nebyl,⁴⁰ konkrétní návrhy o ochraně výra a zákazu výrovky, byť pouze v omezeném regionu, však naznačovaly hodnotová východiska pro budoucí vývoj.

Po zimě století 1928/29 se ve *Stráži myslivosti* objevilo množství článků popisujících mrazem zredukované počty zvěře, a roli predátorů při tomto poklesu. Coby reakce byl schválen tzv. *malý honební zákon*, který na kritickou situaci populací drobné zvěře reagoval soubornou novelizací v ČSR platných zákonů o myslivosti.⁴¹ Územní organizace Československé republiky nebyla v této době krajská, nýbrž zemská, a právě roku 1928 se územně správní reformou změnila. Zanikla dosavadní župní organizace, republika se nadále dělila na čtyři země;⁴² zemské honební zákony původně platné pro jednotlivé země v rámci Rakouska-Uherska ovšem nebyly zrušeny a zůstaly nadále v platnosti ve svém původním geografickém rozsahu.⁴³

Možnosti nařízení ochrany dané malým honebním zákonem byly záhy využity, a to u dvou ptačích druhů, výra a sokola stěhovavého. Na základě § 2 malého honebního zákona tak byla v roce 1930 stanovena celoroční ochrana výra

³⁷ Josef Musílek (*1885; +1941), legionář, významný ornitolog, zakládající člen ČSO a její dlouhodobý jednatel.

³⁸ Karel Domin (*1892; +1953), botanik, vysokoškolský pedagog, v letech 1933–1934 rektor Univerzity Karlovy, následně v letech 1935–1939 poslanec Národního shromáždění.

³⁹ Domin, K. *Tatranské obrazy*, Nakladatelství J. Otto v Praze, 1926. Str. 171 a 172.

⁴⁰ Tatranský národní park byl zřízen až zákonem Slovenskej národnej rady č. 11/1949 Sb.n. SNR ze dne 18. 12. 1948, a to k 1. 1. 1949.

⁴¹ Zákon č. 98/1929 Sb., kterým se doplňují a částečně mění některá ustanovení honebně-policejní, zejména o hájení zvěře, ze dne 25. 6. 1929; platil na celém území ČSR, nerušil ale nadále platné zemské zákony zachované z doby monarchie.

⁴² Jednalo se o zemi českou, moravskoslezskou, slovenskou a podkarpatorskou; v jejich čele stáli coby nejvyšší představitelé zemští prezidenti.

⁴³ V zemi české tedy platil zákon č. 49/1866 z. z. č., o myslivosti, ze dne 1. 6. 1866. V zemi moravskoslezské platily zákony dva: zákon č. 4/1914 mor. z. z., honební pro markrabství Moravské ze dne 26. 7. 1912 a zákon č. 42 slez. z. z., honební pro vévodství Slezské, ze dne 13. 1. 1903. V zemích slovenské a podkarpatorské pak platil uherský zákonný článek č. XX/1883, o myslivosti.

pro zemi českou nařízením zemského prezidenta v Praze dne 11. července 1930.⁴⁴ Moravskoslezská země přistoupila k celoroční ochraně výra o rok později nařízením zemského prezidenta v Brně dne 29. října 1931.⁴⁵ Na Slovensku byla ochrana výra nařízením zemského prezidenta ustanovena dne 23. června 1932.⁴⁶

Tyto tři podzákonné předpisy, které měly vysloveně ochranářský charakter, změnily dosavadní trend, který by byl ve výsledku velmi pravděpodobně nakonec vedl k celkovému vyhubení výra na území tehdejší ČSR (příčemž blízko úplnému vyhubení byl druh zejména na území současného Česka). Je však nutné mít na paměti, že ačkoli všechna tři nařízení chránila výry před stíháním, chytáním a usmrčováním, a dále zapovídala vybírání jejich vajec a ničení jejich hnízd, ponechávala zároveň (zcela jistě úmyslně) zásadní mezeru: nezakázala totiž výslovně vybírání výrat na výrovku, ke kterému tak nadále docházelo, a výrata byla rutinně vybírána a prodávána. Dobrým příkladem, který zároveň naznačuje cenu, jakou výři měli, je tento krátký inzerát z roku 1935: *Výra jeden rok starého, krásný exemplář, prodám za 400 Kč. Zn. Lesní.*⁴⁷ Jen v roce 1935 přetiskla sama *Stráž myslivosti* v části věnované oznámením a inzerci celkem 12 inzerátů týkajících se výrů, z toho 9 nabízejících a 3 poptávajících.

V obecném povědomí se výsledky zavedení ochrany zřejmě dostavily poměrně záhy. Naznačuje to níže uvedené heslo Masarykova slovníku (1933): *Výr ušatý Bubo maximus. Největší naše sova vyznačená prodlouženými péry nad vrchním cípem ušního otvoru a krátkými křídly; dosahuje 63-77 cm délky a 150-176 cm v rozpětí. Husté peří je rezavožluté s černými skvrnami, na hrdle žlutobílé. Rozšířen v hornatých a lesnatých krajinách po celém starém světě. U nás se stával vzácným, teprve chráněním se opět rozmnožil. Živí se malými i většími obratlovci a v lesnictví dovede způsobit i škody; ty ovšem nejsou tak značné, aby krásný tento pták byl huben. Hnízdo si staví na skalách, stromech v starých budovách apod. Snáší 2-3 vejce,*

⁴⁴ Nařízení zemského prezidenta v Praze ze dne 11. 7. 1930, čís. 333.546 ai 1930, 27-942/4 ai 1930, o hájení výra a sokola stěhovavého v zemi České; publikováno v Zemském věstníku pro Čechy, částka 11, položka č. 36, dne 28. 8. 1930. *Stráž myslivosti* informaci o přijetí právní ochrany výra a sokola kupodivu nezveřejnila, ačkoli změnu doby lovu koroptví, publikovanou v téže částce na téže straně (položka č. 37), zmínila. Srovnej noticku Změna doby hájení v Čechách, *Stráž myslivosti* roč. 8, č. 17 (1930), str. 321.

⁴⁵ Nařízení zemského prezidenta v Brně ze dne 29. 10. 1931, čís. 26.784/VI/15-31, jímž se stanoví doba hájení sokola stěhovavého a výra; publikováno v Zemském věstníku pro Zemi Moravskoslezskou, roč. 1931, částka 4, položka č. 35, dne 20. 11. 1931. *Stráž myslivosti* tentokrát tuto informaci zveřejnila neprodleně – srovnej noticku Doba hájení sokola stěhovavého a výra, *Stráž myslivosti* roč. 9, č. 23 (1931), str. 386.

⁴⁶ Nariadenie krajinského prezidenta zo dňa 23. 6. 1932, čís. 72.621/14/1932 o celoročnej dobe hájenia výra (*Strix bubo*) na území Slovenska; publikováno v Krajinskom vestníku pre Slovensko, roč. 1932, číslo 19, položka č. 395, dne 1. 7. 1932. „Pro srovnání uvedme, že vejce tehdy stálo 6 halěrů, čtvrtka másla 4.20 Kčs.“

⁴⁷ *Stráž myslivosti*, roč. 13, č. 6 (1935). Str. 159.

*z nichž se po 35 dnech líhnou mláďata. Ostatně ptáci jej nenávidí a pronásledují jej, objeví-li se ve dne; v lesnictví se výra užívá na výrovkách, při odstřelování škodných ptáků. Nočním životem, tichým letem a daleko slyšitelným hlasem zavalil příčinu k různým pověrám.*⁴⁸

Je nepravděpodobné, že by se za krátkou dobu několika hnízdních sezon mohly projevit důsledky ochrany viditelným nárůstem početnosti, informace o ochraně důležité pro výchovu a vzdělávání se nicméně do Masarykova slovníku dostaly téměř neprodleně. Podobně prezentoval ochranu výra i Josef Jirsík ve svých populárních i odborných knihách.

7. Po stopách Jirsíkova omylu

Když roku 1935 připravoval významný český ornitolog dr. Josef Jirsík svou knihu *Jak žijí zvířata*, popsal v oddílu věnovaném výra zbývající hnízdiště doložená v posledních deseti letech (1925 až 1935) v Čechách a na Moravě, a zároveň konstatoval, že ve Slezsku už výr nehnízdí vůbec. Četná hnízdiště naopak konstatuje na Slovensku⁴⁹ a na Podkarpatské Rusi. Zmiňuje také ochranu druhu podle § 10 zákona č. 98/1929 Sb. Zásadní problém ovšem spočívá v tom, že § 10 zákona, na který se Jirsík výslovně odvolává, nic podobného neobsahuje, čili jde o mimo jakoukoli pochybnost o omyl. Jak ale takový zásadní omyl mohl nastat?

V článku *Nový zákon o hájení zvěře*⁵⁰ se do přetištěného znění návrhu zákona dostal za § 2 komentář redakce *Stráže myslivosti*, který je na první pohled od textu návrhu zákona komplikovaně odlišitelný, a který konstatuje možnost použití daného ustanovení pro hájení jinak nehájených druhů ohrožených vyhubením (výslovně jsou zmíněni orel, výr a norek). V konečném a schváleném znění zákona se tento odstavec pochopitelně neobjevil. Souvislost s § 10 finálního zákona č. 98/1929 Sb. je ovšem zjevný Jirsíkův omyl.

Autoři jako možné vysvětlení poukazují na to, že Jirsík byl profesí biolog a ne právník, *Stráž myslivosti* pochopitelně odebíral a četl, zároveň do ní i přispíval. Jako neprávník s největší pravděpodobností nedostal do ruky příslušné zemské věstníky, kde nařízení vyšla. Je skutečně možné, že žil v dlouhodobém a pevně asociovaném omylu, že výr byl chráněn rovnou přímo na základě malého honebního zákona. Na ochraně výra Jirsíkovi zjevně záleželo, a patrně se zde uplatnila

⁴⁸ *Masarykův slovník naučný, díl sedmý*. Praha: Československý Kompas, 1933. Str. 780.

⁴⁹ Situace na Slovensku patrně nebyla tak jednoznačně pozitivní, jak Jirsík předpokládal. Ernst Bethlenfalvy konstatuje roku 1935 toto: *Roku 1933 zistil som, že v samých Tatrách je ešte 6 hniezd výra. Naša vláda tým, že dala bezpodmienečný rozkaz celoročného chránenia výra, vykonala veľmi časovú a veľmi rozumnú vec i je nádej, že zachováme budúcnosti krásneho, zriedkavého a veľmi užitočného vtáka*. Bethlenfalvy, E. Výr v Tatrách. In Čech, C., Vodička, F. & Záborský, V. (eds.). *Naša zverina*. Bratislava: Academia, 1935. Str. 368.

⁵⁰ Anonym. *Nový zákon o hájení zvěře*. *Stráž myslivosti* roč. 7, č. 10 (1929). Str. 182.

i poučka, že přání je otcem myšlenky. Z Jirsíkovy knihy byla tato zmatečná informace o ochraně výra převzata Karlem Hudcem do *Fauny*, odkud byla jako těžko zpochybnitelná informace nadále přebírána, a žila nadále vlastním životem.

Další stupeň ochrany výra (na úrovni celostátně platného předpisu) pak přinesla protektorátní vládní nařízení⁵¹ z roku 1941, přijatá o 11 let později a za okolností, které si nikdo nepřál. Nařízení pro okupované části zemí české a moravskoslezské sjednotila právo myslivosti, i co se týče druhové ochrany. Výr byl dle ustanovení § 2 odst. 2 nařízení č. 127/1941 Sb. coby noční dravec zařazen mezi zvěř pernatou, zároveň mu ale v § 38 nařízení č. 128/1941 Sb. nebyla určena doba lovu, a byl tak s ohledem na ustanovení odstavce 4 téhož paragrafu (stanovícího, že *všechna výslovně nejmenovaná lovná zvířata je šetřiti lovem po celý rok*) celoročně chráněn.⁵²

Když tedy chystal Jirsík knihu *Naše sovy*, výr velký na protektorátním území rozhodně chráněn byl. Přesto se zde ale vyslovuje o výsledcích ochrany skepticky: *Ostatně ona zákonná ochrana u nás je problematická a čistě papírová!* (čímž zřejmě naráží na absenci zákazu vybírání výřat). Zároveň ale konstatuje: *Nebyl-li by chráněn, zaručeně by v několika letech u nás vymizel.*⁵³

Za trvání Protektorátu, v roce 1944, došlo ještě k jednomu zásadnímu zpřísnění ochrany výra, nařízením nejvyššího mysliveckého úřadu č. 37009-VI/4/1943 o vybírání mladých výrů z hnízd.⁵⁴ Nařízení bylo mezi dalšími mysliveckými předpisy té doby neobvyklé rozsahem a důkladností zpracování, a autoři mu chtějí věnovat detailní pozornost.

V úvodu nařízení vysvětlilo potřebu přísnější ochrany výra: *Je poukazováno na to, že velmi často dochází k vybírání mladých výrů z hnízd, že je provozován nekontrolovatelný obchod se živými výry a tím hrozí nebezpečí dalšímu zachování této přírodní památky. Poptávka po živých výrazech je dána hojnějším lovem na výrovce (...).* Dále poskytlo autoritativní výklad aplikace ustanovení vládního nařízení č. 127/1941 Sb. ve vztahu k ochraně výra, tj. že na vybírání výřat z hnízd se vztahoval § 38 odst. 4 nařízení č. 127/1941 Sb. (a tedy že k vybírání smělo docházet pouze

⁵¹ Vládní nařízení č. 127/1941 Sb., o myslivosti (které mělo materiálně povahu zákona), a vládní nařízení č. 128/1941 Sb., kterým se provádí vládní nařízení o myslivosti (které mělo materiálně povahu prováděcí vyhlášky), obě ze dne 31. března 1941.

⁵² Podotkněme ještě, že vládní nařízení č. 127/1941 Sb. a jeho provádějící vládní nařízení č. 128/1941 Sb. zůstaly v platnosti i po konci války (s výjimkou částí, které se neslučovaly s právním řádem ČSR, např. z myslivosti vylučovaly židy; mezi ty ovšem části o ochraně živočichů nepatřily) a byla nahrazena až zákonem o myslivosti č. 225/1947 Sb.

⁵³ Jirsík J. *Naše sovy* (op.cit.). Str. 20.

⁵⁴ Nařízení nejvyššího mysliveckého úřadu č. 37009-VI/4/1943, publikované dne 12. dubna 1944 ve *Stráži myslivosti* v rubrice *Nařízení a vyhlášky mysliveckých úřadů*. Po apriorním publikačním prameni (byl-li nějaký) autoři stále pátrají.

na základě výjimky udělené nejvyšším mysliveckým úřadem), dále § 51 odst. 1 téhož nařízení (podle kterého směl být obchod se zvěří hájeného druhu po stanovenou dobu hájení podroben omezením; připomeňme, že výr měl dobu hájení stanovenou implicitně celoročně), a specifikoval, že v případě vybírání výřat bez takového dovolení dopouští se oprávněný k myslivosti či jeho personál správního přestupku a jiná osoba přečinu pytláctví.

Na nedostatek údajů o výrech přítomných volně v české přírodě nařízení reagovalo zaprvé vypsáním detailního dotazníku o přítomnosti výrů v honitbách, který měly vyplnit všechny k myslivosti oprávněné osoby; na základě těchto dotazníků měly pak následně nižší myslivecké úřady zpracovat zprávy o výskytu výrů a ty předložit nejvyššímu mysliveckému úřadu. K takovému dotazníkovému šetření pak mělo následně docházet každý rok. Zadruhé stanovilo nařízení povinnost vyplnění druhého dotazníku k již chovaným výrům, který měl zároveň následně sloužit jako povolení k chovu výra a jako jeho chovatelský list, který měl být veden dvojmo jednak chovatelem a za druhé mysliveckým úřadem; všechny změny, zejména ty ve vlastnictví, se měly neprodleně hlásit. Zatřetí pak nařízení přesně stanovilo administrativní postup k získání povolení k odchytu nebo vybírání výrů a postup při samotném vybírání.

Cílem obou šetření byl vznik kontrolovatelné evidence, podpořené povinným kroužkováním v zajetí držených výrů chovatelskými kroužky a povinným hlášením v případě změny vlastnictví chovaného výra. Sebraná data (autoři nepochybují, že byla skutečně shromážděna) však nebyla publikována, a ani žádnému z pozdějších výzkumníků (viz níže) zřejmě nebyla známa, jinak by je byli nepochybně použili jako referenční data.

Nařízení sice zůstalo v platnosti i po obnovení Československa,⁵⁵ lze ovšem předpokládat (a zde autoři ovšem spekulují), že jeho dodržování nebylo za třetí republiky důsledně vymáháno. S ohledem na komplikované zajištění výkonu státní správy právě v těch oblastech, kde zůstaly zachovány výří populace a kde by tedy k vybírání výřat bylo docházelo (tedy hlavně ve vysídlených a dosídlovaných původně německojazyčných regionech) se představa pečlivého dodržování přísného administrativního režimu nastaveného dotyčným nařízením jeví pouze málo pravděpodobná.

⁵⁵ Podobně zůstala v platnosti i protektorátní nařízení č. 127/1941 Sb. a 128/1941 Sb., ovšem (podobně jako zbytek recipovaného protektorátního práva) s výjimkou těch částí, které svým obsahem odporovaly znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy, ve smyslu čl. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. 8. 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku. To se zjevně týkalo například ustanovení vylučujících z myslivosti židy, nikoli však ustanovení a nařízení ochrannářského charakteru.

8. Ochrana výra v poválečném období

Další právní normou, která řešila ochranu výra, byl zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti, který v účinnost zákon vstoupil 1. ledna 1948. Výru (a řadě dalších živočišných druhů, zvykově a i nadále považovaných za zvěř) jím byla na úrovni zákona stanovena celoroční doba hájení, tedy vlastně nepřímá ochrana nestanovením doby lovu.⁵⁶ Z této přísné ochrany byla ovšem v § 24 odst. 3 předvídána výjimka, která umožňovala lov jezevců, kání lesních a rousných, jakož i všech druhů sov a ježků v udržovaných bažantnicích po celý rok; obvod takových bažantnic měl stanovit okresní národní výbor. Takový lov byl výslovně označen jako *lov volný*, tedy bez nutnosti dalšího povolení. Zákaz lovu výra byl tak v Čechách *de facto* prolomen po pouhých 18, resp. na Moravě a ve Slezsku 17 letech.

Záhy po vstupu zákona č. 225/1947 Sb. v účinnost jeho ustanovení o výru kritizoval významný slovenský ornitolog František Josef Turček.⁵⁷ Jeho pohled byl o to zajímavější, že přicházel ze Slovenska, kde byla populace výrů dosud poměrně početná: *Výr, ako všetky sovy, požíva stálej ochrany, okrem bažantníc (ods. 3 § 24). Výr je skutočne prírodná pamiatka, ktorá ustupuje civilizácii človeka. Názorne to ukazujú pomery s hojnosťou výra na Slovensku a v Čechách a na Morave. V západných krajinách Republiky je výr na vyhynutí, vie sa takmer o každom hniezdisku, svedomíte sa chráni. Na Slovensku, kde civilizácia pokulháva za tamtou v Čechách, kde v lesnom hospodárení sme ešte nie tam, kde v Čechách, máme ešte lesy takmer pralesného typu, lesy vzdialené ľudským sídlam, u nás je výrov ešte sopár a práve preto je na mieste celoroční ochrana – v tomto prípade sme neprišli ešte neskoro. Nechápem ale, že napriek tejto ochrane je možno voľne kšeftovať s výrmi, ponúkať mláďatá na predaj, vyberať tieto za týmto účelom – napokon inzerovať takéto ochranárske obchody – v poľovníckom časopise.*⁵⁸

Přístup mysliveckých autorů k přítomnosti výra v revírech zůstal i nadále nejednotný. Jako příklad přetrvávajícího tradicionalistického přístupu uvedme Františka Frice,⁵⁹ který ve svém *Stručném nástinu myslivosti* (1950), což byla učeb-

⁵⁶ Je nutné podotknout, že nestanovení doby lovu není totéž, co zákonem výslovně stanovená ochrana. Je rovněž nutné mít na paměti ustanovení § 24 odst. 7 a 8, které připouštěly možnost změny dob hájení určitých druhů zvěře, resp. stanovení částečné nebo celoroční doby hájení v případě, *hrozí-li některému druhu zvěře, který není podle tohoto zákona hájen, vyhubení, nebo vyžaduje-li toho ochrana přírody*. To se ovšem podle vědomí autorů v případě výra nestalo.

⁵⁷ Dr. F. J. Turček (*1915; †1977); slovenský ornitolog, ochranář, myslivec a ekolog v původním slova významu (v době, kdy slovo ekologie zcela ztratilo svůj někdejší význam (protože odcizeno politiky a žurnalisty) neškodí připomenout jeho původní smysl: ekologie (z řeckého: οἶκος „obydlí“ a -λογία, „nauka“) je věda, jež se zabývá popisem, analýzou a studiem vztahů mezi organismy a jejich prostředím.)

⁵⁸ Turček, F. J. Kritické poznámky k zákonu 225. *Polovnícký obzor* roč. 3, č. 15 (1948), str. 166.

⁵⁹ Ing. F. Fric (*1911; †1975); pedagog na Lesnické škole v Hranicích na Moravě.

nice pro kurzy adeptů mysliveckých zkoušek,⁶⁰ konstruovaná jako otázky a odpovědi, v kapitole Výr uvádí: *Je výr škodlivý nebo užitečný? Výr je vlastně škodlivý, protože pohubí množství užité zvěře, hlavně koroptví, bažantů, zajíců i srnčat. Taková okolnost značně koliduje se zájmy mysliveckými.*⁶¹

Početnost výrů se v letech 1949/1950 pokusil zjistit ing. Jiří Sekera, tehdy pracovník Státního výzkumného ústavu pro myslivost v Praze. Výsledky postupně publikoval ve trojici článků. Dvě kratší informace vyšly ve *Stráži myslivosti* v letech 1950⁶² a 1951,⁶³ poslední pak formou delší výzkumné zprávy v periodiku *Práce Výzkumných ústavů lesnických* v roce 1954.⁶⁴ Sekera v článcích konstatoval přítomnost 475 jedinců výra na současném území Česka (a 438 na Slovensku). Oba články ve *Stráži myslivosti* popisovaly z autorova pohledu znepokojivý nárůst početnosti výrů, nastalý v důsledku ochrany, a zejména první navrhoval omezování růstu populace důsledným vybíráním mladých výrů v početněji osídlených regionech pro chov k lovu na výrovce. Evidenci a distribuci jednotlivým mysliveckým spolkům navrhoval autor v roce 1950 vykonávat prostřednictvím ústavu, kde byl tehdy sám zaměstnán.

K přijetí právní úpravy vybírání výrat k chovu v zajetí a používání na výrovku, jakož i (znovu)zavedení evidence v zajetí chovaných výrů v české části republiky došlo v roce 1951 v prováděcí vyhlášce ministerstva zemědělství č. 283/1951 Ú. l. I.⁶⁵ Komentář publikovaný k této vyhlášce ve *Stráži myslivosti* konstatuje, že *vyhláška věnuje velkou pozornost otázce výra obecného.*⁶⁶ V otázce ochrany výra vyhláška do značné míry kopírovala myšlenky výše rozebraného protektorátního nařízení z roku 1944, zároveň se na něj ale nijak neodvolávala, z čeho autoři spekulativně usuzují, že protektorátní nařízení bylo pokládáno za zrušené. Podle § 2 vyhlášky č. 283/1951 Sb. bylo vybírání výrat nadále možné již jen na základě výjimky udělené krajským národním výborem mysliveckému hospodáři na základě žádosti, a to pouze ve stanovených krajích.⁶⁷ Z takto vybraných výrů si pak myslivecký

⁶⁰ Kurzy tehdy konané Mysliveckou jednotou, zajišťující základní kvalifikovanost začínajících myslivců.

⁶¹ Fric, F. *Stručný nástin myslivosti*. Brno: Rovnost, 1950. Str. 104.

⁶² Sekera, J. Oblasti výrů v Čechách. *Stráž myslivosti*, roč. 28, č. 7 (1950) Str. 89, 90.

⁶³ Sekera, J. O našich výrech. *Stráž myslivosti*, roč. 29, č. 7 (1951). Str. 187.

⁶⁴ Sekera, J. Rozšíření výrů v Československu. *Práce Výzkumných ústavů lesnických* roč. 7 (1954). Str. 153-180.

⁶⁵ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 283/1951 Ú. l. I, ze dne 18. 7. 1951, o hájení a době lovu některých druhů zvěře; publikována v Úředním listě č. I dne 24. 7. 1951 a nabyla účinnosti téhož dne.

⁶⁶ Anonym. K vyhlášce o hájení a lovu některých druhů zvěře. *Stráž myslivosti*, roč. 29, č. 7 (1951). Str. 188, 189.

⁶⁷ Jednalo se o kraje Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Ústecký, Liberecký, Jihlavský a Brněnský; vyňaty tedy byly kraje Karlovarský, Hradecký, Pardubický, Olomoucký, Gottwaldovský a Zlínský (vyhláška byla platná pouze pro české kraje republiky). Úmysl tvůrců vyhlášky je nelehké posoudit, konkrétní důsledky se také vyvozují jen velmi nesnadno. Mohlo se zde ovšem projevit kouzlo ne-

hospodář směl nechat jednoho, a ostatní byl povinen nabídnout Československé myslivecké jednotě. Podle § 3 pak byli všichni chovatelé výrů povinni do 3 měsíců nahlásit všechny v zajetí chované výry ČSMJ, která jim pro ně měla vydat evidenční list a chovatelské kroužky, hlásit měli nadále i uhynutí chovaného výra. Prodej a nákup výrů směl být nadále prováděn pouze prostřednictvím ČSMJ. Podle názoru autorů nebyl v tomto případě tvůrce předpisu veden zájmem o ochranu přírody, ale snahou o regulaci dosud neupravené (jakkoli velmi specifické) části zatím volného trhu. Totožná ustanovení obsahovaly i tuto vyhlášku nahrazující vyhlášky č. 246/1953 Ú. I. I.⁶⁸ a č. 136/1957 Ú. I. I.⁶⁹

Metodiku a výsledky Sekerova sčítání výří populace následně v *Sylvii*⁷⁰ podrobil zdrcující kritice významný ornitolog docent Walter Černý.⁷¹ Výsledky porovnal s Loosem (1906) a zejména s Jirsíkem (1944)⁷² a Sekerou publikované výsledky označil za nepravděpodobné. Jirsíkův nepatrně starší údaj o přítomnosti 75 párů pokládal zcela zjevně za realističtější. Sekerův přístup k výsledkům ankety mezi myslivci pak označil za důvěřivý a udávané vysoké počty výrů vysvětlil tím, že se jimi *některá myslivecká sdružení snaží omluvit vybírání výřích mláďat, případně tím docílit úředního souhlasu k takovému činu. (...) Vždyť ztráty výrů i po uzákonění ochrany byly ohromné, z mnohých hnízd byla a dosud jsou mláďata pravidelně vybírána, a mnoho výrů dosud padne odstřelem a odchyčením.*⁷³

V této době byl rovněž přijat první zákon o ochraně přírody (zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ze dne 1. 8. 1956); možnost aplikace tohoto zákona byla však zásadně ztížena absencí prováděcích předpisů, z nichž první (vyhláška č. 80/1965 Sb.) byl přijat až v roce 1965 (s účinností od 1. září 1965). Výr ovšem ani v této vyhlášce v seznamu chráněných druhů živočichů nebyl uveden (!), a tedy i nadále výra chránily právní normy vztažené k myslivosti.

Vyvstal však jiný problém, který s výrem a jeho početností zásadně souvisel: dopis pracovníků Laboratoře pro výzkum obratlovců (později Ústavu pro vý-

chtěného, tedy v krajích, kdy bylo vybírání výřat vyhláškou zakázáno, mohla teoreticky početnost populace růst a odtud se šířit do neobsazených teritorií.

⁶⁸ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 246/1953 Ú. I. I., ze dne 3. 8. 1953, o hájení a době lovu některých druhů zvěře; publikována v Úředním listě č. I dne 8. 8. 1953 a nabyla účinnosti téhož dne.

⁶⁹ Vyhláška ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 136/1957 Ú. I. I., ze dne 30. 7. 1957, o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře; publikována v Úředním listě č. I dne 31. 7. 1957 a nabyla účinnosti téhož dne.

⁷⁰ *Sylvia*, odborný časopis České společnosti ornitologické, vychází od roku 1936.

⁷¹ Doc. RNDr. Walter Černý (*1905; †1975); český ornitolog, dlouholetý předseda ČSO a vysokoškolský učitel. V kontextu článku nutno zdůraznit, že stál vždy neochvějně na straně ochrany přírody.

⁷² Jirsík J. *Naše sovy* (op. cit.). Str. 12-16.

⁷³ Černý, W. J. Sekera: Rozšíření výrů v Československu (anotace). *Sylvia*, roč. 15 (1958). Str. 275-276.

zkum obratlovců ČSAV) publikovaný v *Myslivosti*⁷⁴ roku 1958 otevřel po 26 letech od první ankety znovu zásadní diskusi o smyslu a potřebnosti lovu na výrovkách. Na stránkách *Myslivosti* pak následovala diskuse v příslušné době nebývale urputná, jejímž (ale nejen jejím) důsledkem byly následné postupné změny v ochranné části práva myslivosti.⁷⁵

Ačkoli i nově přijatý zákon o myslivosti č. 23/1962 Sb. v § 19 odst. 1 písm. b) označil výra za škodnou zvěř (kterou dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. d) a odst. 2 mohli ve všech honitbách volně lovit příslušníci myslivecké stráže i členové mysliveckých sdružení), souběžně vydaná prováděcí vyhláška č. 25/1962 Sb.⁷⁶ v § 1 výra označila za celoročně hájeného, s výjimkou ustanovení § 3 odst. 4, který povoloval vybírání výřat na výrovku. V téže vyhlášce již také výr nadále nebyl uveden mezi predátory, které je možné lovit v bažantnicích (§ 3 odst. 1), čímž byla výra opět poskytnuta *de facto* úplná ochrana.

Další významnou změnu přinesl rok 1967, kdy byl vyhláškou č. 4/1967 Sb.⁷⁷ zcela zakázán lov dravců na výrovkách (§ 12), a rok 1975, kdy byla novelou téže vyhlášky⁷⁸ výrovka jako způsob lovu úplně a definitivně zakázána.

9. Ochrana výra po zákazu výrovky a dnes

Zákaz výrovky se okamžitě vztahoval na množství z přírody odebíraných výřat. Ačkoli to bylo i nadále (ovšem pouze na výjimku)⁷⁹ po zákazu výrovky ztratilo vybírání výřat na chov zcela smysl, a postupně se tak od něj přirozenou cestou ustoupilo.

Změnu dobře ilustruje přiložený graf č. II.⁸⁰ Zatímco v letech 1973 a 1974 bylo shodně vybráno 19 výřů, po novele z ledna 1975 se jejich počet ihned snížil na pouhé dva z přírody odebrané jedince. V podobných relacích se počet vybraných výřat pohyboval i nadále, v některých letech nebyla podle statistiky výřata vybírána vůbec.

⁷⁴ Folk, Č., Havlín, J., Hudec, K. Něco o lovu dravců na výrovkách. *Myslivost*, roč. 6, č. 8 (1958), str. 117.

⁷⁵ Podrobněji Andreska, D., Andreska, J. (op. cit.), viz ppč. č. 2.

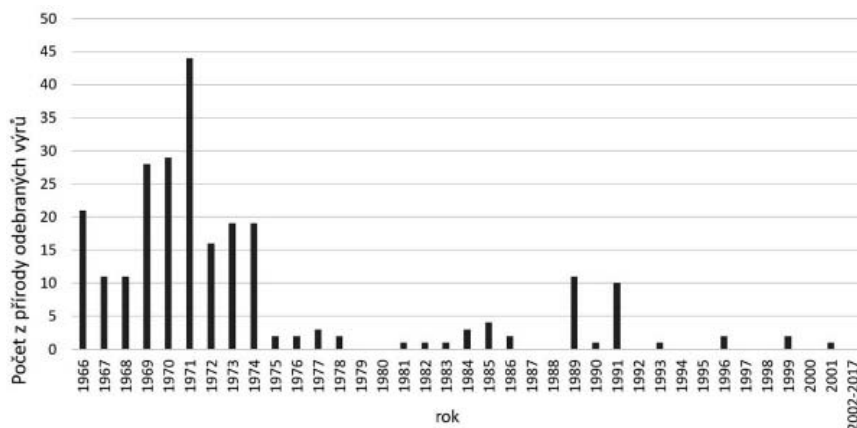
⁷⁶ Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 25/1962 Sb., ze dne 1. 3. 1962 o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře

⁷⁷ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb., o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 19. 1. 1967.

⁷⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 6 písm. c) vyhlášky č. 4/1967 Sb., ve znění vyhlášky ministerstva zemědělství č. 10/1975 Sb., o změně vyhlášky ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb., o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 17. 2. 1975. Touto novelou byl rovněž zcela zrušen dosavadní § 12 o výrovce.

⁷⁹ Vyhláška č. 4/1967 Sb. i po novelizaci v roce 1975 zachovala výjimka na vybírání výřat; v roce 1975 je to s ohledem na souběžný zákaz výrovky jen obtížně vysvětlitelné. Praxe byla nicméně odlišná, viz Graf II.

⁸⁰ Grafem prezentovaná data pochází z oficiálního webu archivu Ministerstva zemědělství <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/statistika/lesy/myslivost/myslivecka-statistika.html>.



Graf č. II. Počet výřů ulovených na území současného Česka v letech 1966 až 2001

Z přírody odebraní výři jsou sice ve statistice vedeni mezi úlovky, o úlovky v pravém slova smyslu jít nemohlo, protože lov výřů byl v té době již přes 30 let zakázán. Musí tedy nutně jít o vybraná mláďata nebo odchycené dospělé jedince. Graf dobře ilustruje změny legislativy, tedy novelizující vyhlášky č.10/1975 Sb. a vyhlášku č. 20/1988 Sb.⁸¹ Zřejmě se projevila také nová vyhláška č. 395/92 Sb.⁸²

Výří populace se tak nadále zvětšovala a obsazovala staronové a nové lokality. Zvyšování počtu výřů však bylo pomalé a úměrné tomu, že výr je (jak již bylo řečeno) typický K-stratég, tedy dožívá se relativně vysokého věku a vychovává ročně relativně málo mláďat. Dalším limitujícím faktorem jsou dostupnost hnízdních příležitostí a úživnost krajiny.

Vybírání výřů bylo definitivně zakázáno až v pořadí další prováděcí vyhláškou k zákonu o myslivosti, č. 20/1988 Sb. Ta ovšem zároveň přinesla předposlední dějství v dlouhém sporu mezi provozovateli honiteb a bažantnic a výry: povolila totiž celoroční odchyt výřů v samostatných bažantnicích, resp. s povolením okresního národního výboru v honitbách s tokaništi, hnízdišti a místy vypouštění tetřeva a tetřívka, a to do odchytových zařízení, která výra neporání, s tím, že do sedmi dnů od odchytu měl být předán zoologické zahradě (§ 17 a 19). Ochotu, s jakou myslivecká veřejnost přistoupila k využívání možnosti legálního odchytu, ilustruje opět graf č. II; v letech 1989 až 1991 bylo odchyceno celkem 22 výřů.

⁸¹ Vyhláška ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky č. 20/1988 Sb. ze dne 22. 1. 1988, kterou se provádí zákon o myslivosti.

⁸² Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., ze dne 11. 6. 1992, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Od odchytu však bylo s definitivní platností nutno ustoupit poté, co výr získal úplnou ochranu nástrojem práva ochrany přírody, konkrétně zařazením na seznam ohrožených druhů dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

Úplně posledním předpisem práva myslivosti, který stanovil dobu a podmínky lovu výrů pak byla vyhláška č. 134/1996 Sb.⁸³ (poslední vyhláška stanovující doby hájení lovených druhů zvěře k zákonu o myslivosti z roku 1966, přijatá nicméně jednoznačně po přijetí vyhlášky č. 395/1992 Sb.); ta u výra (na rozdíl od ostatních druhů sov) konstatovala, že hájen není (§ 3 odst. 1) a předepsala mu v § 5 odst. 1 písm. h) dobu lovu *od 1. ledna do 31. prosince, a* (metodu lovu, pozn. autoři) *jen odchytom nebo vybráním vajec*; zároveň ale hned v navazujícím odstavci 2 konstatovala, že *toto stanovení doby lovu nenahrazuje povolení a výjimky k lovu uvedených druhů zvěře podle předpisů o ochraně přírody a krajiny*.

V současné době je výr v Česku chráněným druhem; přičemž i na něj dopadá dichotomie českého práva v přístupu k těm druhům živočichů, o které se paralelně upomíná právo myslivosti i právo ochrany přírody. Podle definičního § 2 současného zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti spadá výr mezi *druhy zvěře, které nelze lovit podle mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, nebo druhy zvěře, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zvláštních právních předpisů a nebyla-li k jejich lovu povolena výjimka podle těchto předpisů*. Odkazuje tak jednak na nástroje mezinárodního práva, ze kterých výr chrání zejména Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (tzv. Bernská úmluva), jejíž příloha č. II zavazuje strany Úmluvy k ochraně všech na území ČR se vyskytujících druhů sov včetně výra,⁸⁴ a dále na nástroje práva evropského, konkrétně směrnici o ptácích (v současném aktualizovaném znění směrnici 2009/147/ES), a její přílohu č. I, kde je výr uveden společně se sedmi dalšími druhy sov. V neposlední řadě pak odkazuje samozřejmě rovněž na ustanovení zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; v Příloze č. 3 jeho prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb. je veden coby *ohrožený druh*, ze tří stupňů ohrožení tedy nejméně ohrožený.

Podle údajů dostupných v *Atlasu hnízdního rozšíření* se početnost mezi prvním (1973–1977) a třetím čtvercovým mapováním (2001–2003) zvýšila z odha-

⁸³ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 134/1996 Sb., ze dne 9. 5. 1996, kterou se provádí zákon o myslivosti. Byla zrušena při přijetí nového zákona o myslivosti č. 449/2001 Sb.

⁸⁴ Další významná mezinárodní úmluva o ochraně volně žijících druhů, Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (tzv. Bonnská úmluva), coby úmluva chránící *stěhovavé* druhy, výra (ani jiné druhy sov) přímo nechrání; na Bonnskou úmluvu navázané memorandum o porozumění při ochraně dravců a sov v seznamu chráněných druhů zmiňuje celkem 12 druhů sov, výr velký však mezi nimi (zřejmě s ohledem na uspokojivý stav populace v euroasijském areálu) uveden není.

dovaných 400 až 600 párů na 600 až 900 párů.⁸⁵ Záhy se dočkáme čtvrtého vydání *Atlasu*, a lze tedy spekulovat, zda se sečtený počet hnízdních párů opět zvýší. Podle neoficiálních zpráv, které jsou prozatím k dispozici, ke zvýšení počtu sečtených hnízd velmi pravděpodobně nedojde, mezi odbornou veřejností se naopak očekává mírný pokles. Fluktuace četnosti populace souvisí primárně s potravou a její dostupností, a dále s komplikovaně ovlivnitelnými jevy: s mortalitou způsobenou srážkami s dopravními prostředky a také s úhyny na sloupech vysokého napětí. Svou roli patrně hraje i vyrušování člověkem při hnízdění. Občasné zprávy o nelegálním lovu se sice vyskytují, zároveň autorům není známý žádný případ, kde by došlo k odsouzení pachatele.

Oproti přibližně 40 párům, které na území současného Česka žily kolem roku 1900, jde ovšem o obrovský nárůst, a tedy o zřetelný pozitivní důsledek snah ochrany přírody. Podobně pozitivní vývoj nastal během druhé poloviny 20. století v pohledu širší odborné veřejnosti na škodlivost a užitečnost výra v přírodě. Nejlépe tuto paradigmatickou změnu vnímání obecně vyjadřuje Mlíkovský (1998): *Z ekologického hlediska jsou slova jako škodlivost nebo užitečnost smysluprostá*.⁸⁶

10. Závěr

Snižování i zvyšování početnosti populace výrů v Česku již přibližně 400 let významně souvisí s myslivostí a mysliveckými zvyky, tradicemi a zejména s ve své době platnými právními normami. Podstatné právní normy, které stály na počátku ochrany výra, byly v literatuře dlouhodobě a zvykově datovány nepřesně, což předložený článek napравuje.

Přes obrovský tlak na jeho hubení a vyhubení výr v českých zemích přežil, přičemž kritické období konce 19. století přežil patrně i v důsledku potřeby získání jedinců chovaných pro lov na výrovce. Po nástupu ochrannářských norem, které v české přírodě chrání výra od počátku 30. let 20. století, se početnost zvýšila až na dnešních odhadovaných 900 hnízdních párů.

Jako stěžejní se jeví fakt, že výr ochranu v důsledku ornitologicko-ochrannářských snah získal, a to ještě v době, kdy alespoň malý zbytek rozmnožující se populace na českém území přežíval. Nenásledoval jiné ptačí druhy, například orla mořského nebo krkavce (které byly ve středoevropském prostoru vyhubeny zcela, a jejich návrat do české přírody se pak odehrál po delší absenci ve středoevropské části jejich původního hnízdního areálu). Popsaný příběh záchrany výra v české přírodě tak ilustruje, jak bezprostřední a významný efekt mohou ochrannářské snahy a následně ochrannářsky koncipované právní normy pro konkrétní živočišné druhy mít.

⁸⁵ Štastný K., Bejček V., Hudec, K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v ČR*. Praha: Aventinum, 2010. Str. 188-189.

⁸⁶ Mlíkovský, J. *Potravní ekologie našich dravců a sov*. Vlašim: ČSOP, 1998. Str. 77.

11. Literatura a prameny

11.1 Knihy a příspěvky ve sbornících:

Andreska, J., Andresková, E. *Tisíc let myslivosti*. Vimperk: Tina, 1993.

Balbín, B. *Krásy a bohatství České země*. Praha: Panoráma, 1986.

Bethlenfalvy, E. Výr v Tatrách. In Čech, C., Vodička, F. & Záborský, V. (eds.). *Naša zverina*. Bratislava: Academia, 1935.

Černý, J. V. *Myslivost, příruční kniha pro myslivce a přátele myslivosti*. Praha: Nákladem Fr. Borového, 1883.

Domin, K. *Tatranské obrazy*. Nakladatelství J. Otto. v Praze, 1926.

Fleming, H. F. (von). *Der Vollkommene teutsche Jäger*. Leipzig, 1724.

Fric, F. *Stručný nástin myslivosti (druhé vydání)*. Brno: Rovnost, 1950.

Hadravová, A. *Kniha dvacatera umění mistra Pavla Židka (část přírodovědná)*. Praha: Academia, 2008.

Havelková, Š. *Potravní ekologie výra velkého (Bubo bubo) v Nížkém Jeseníku*. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Přírodovědecká fakulta, Katedra zoologie, 2007.

Heske, F. *Popis knížecího schwarzenberského svěřenského panství třeboňského*. Praha: Tisk Rohlička a Severse, 1909.

Honců, M. et al. K potravě výra velkého (Bubo bubo) na severočeských hnízdištích. In *Sborník Okresního muzea v Mostě*. Most: Okresní muzeum v Mostě, 1974. Str. 65-75.

Hora J., Čihák K., Kučera Z. (eds). *Monitoring druhů přílohy I směrnice o ptácích a ptačích oblastí v letech 2008-2010*. Praha: Příroda, 2015.

Hudec, K. *Fauna ČSSR (svazek 23): Ptáci, díl III/1*. Praha: Academia, 1983.

Hudec, K. Medailony českých ornitologů – Německá ornitologie na území ČR do roku 1945. *Sylvie* roč. 48 (2012), str. 179-180.

Chadt-Ševětinský, J. E. *Dějiny lovu a lovectví (myslivosti) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Louny: nákladem vlastním, 1908.

Jirsík, J. *Jak žijí zvířata, Přírodopis živočišstva*. Moravská Ostrava: Nakladatelství Hynka Bauchmana v Moravské Ostravě – Přívoze, 1935.

Jirsík, J. *Naše sovy, druhé doplněné vydání*. Praha: Mladá fronta, 1949.

Jirsík, J. *Naše sovy*. Praha: Tiskem a nákladem České grafické unie, 1944.

Kobell, F. (von). *Wildanger. Skizzen aus dem Gebiet der Jagd und ihrer Geschichte se zvláštním ohledem na Bavorskomit besonderer Rücksicht auf Bayern. S obrázky Ernst Fröhlich. Mit Bildern von Ernst Fröhlich.* Stuttgart: J.G. Cotta'scher Verlag, 1859.

Liebig, Ch. *Compendium der Jagdkunde.* Wien, 1855.

Loos, K. *Der Uhu in Böhmen.* Saaz (Žatec): Ignaz Günzel, 1906.

Masarykův slovník naučný, díl sedmý. Praha: Československý Kompas, 1933.

Mlíkovský, J. *Potravní ekologie našich dravců a sov.* Vlašim: ČSOP, 1998.

Rakušan C. (ed.). *Myslivecký slovník naučný.* Praha: Brázda, 1992.

Rozmara, J. V. *Kniha o myslivosti.* Písek: Kopecký, 1912.

Sekera, J. *Rozšíření výrů v Československu.* Práce Výzkumných ústavů lesnických, roč. 7 (1954). Str. 153-180.

Silva-Tarouca, E. *Kein Heger, kein Jäger! Hanbuch der Wildhenge.* Berlin: Paul Parey, 1899.

Šťastný K., Bejček V. & Hudec K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v České republice 1985-1989.* Praha: H et H, 1996.

Šťastný K., Bejček V. & Hudec K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v České republice 2001-2003.* Praha: Aventinum, 2006.

Šťastný K., Bejček V., Hudec K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v ČR.* Praha, Aventinum, 2010.

11.2 Články v časopisech

Andreska, D., Andreska, J. K výročí 50 let zákazu lovu dravců na výrovkách. *České právo životního prostředí* č. 46 (4/2017). Str. 79-105.

Anonym. Doba hájení sokola stěhovavého a výra. *Stráž myslivosti*, roč. 9, č. 23 (1931), str. 386.

Anonym. Výra jeden rok starého (inzerát). *Stráž myslivosti*, roč. 13, č. 6 (1935), str. 159.

Anonym. Změna doby hájení v Čechách. *Stráž myslivosti* roč. 8, č. 17 (1930), str. 321.

Anonym (šifra K.K., pravděpodobně K. Karlík). K vyhlášce o hájení a lovu některých druhů zvěře, *Stráž myslivosti*, roč. 29, č. 7 (1951), str. 188-189.

Černý, W. J. Sekera: Rozšíření výrů v Československu (anotace). *Sylvia*, roč. 15 (1958), str. 275-276.

Leiský, O. Ochrana živočichů v ČSSR. *Ochrana přírody* roč. 16, č. 3 (1962), str. 89-91.

Sekera, J. Oblasti výrů v Československu. *Stráž myslivosti*, roč. 28, č. 7 (1950), str. 89-90.

Sekera J. O našich výraech. *Stráž myslivosti*, roč. 29, č. 7. (1951), str. 187.

11.3 Zákony a vyhlášky (řazeny chronologicky)

Císařský patent, jímž se upravuje vykonávání práva myslivosti, č. 154/1849 říš. z., ze dne 7. 3. 1849.

Zákon č. 49 z. z. č., o myslivosti, ze dne 1. 6. 1866.

Zákon č. 66 mor. z. z., honební pro markrabství Moravské, ze dne 15. 8. 1896.

Zákon č. 42 s. z. z., honební pro vévodství Slezské, ze dne 13. 1. 1903.

Zákon zemský pro království České o ochraně několikera druhů zvířat zeměvzdělání užitečných, ze dne 30. 4. 1870.

Zákon, platný pro Markrabství Moravské, týkající se ochrany ptáků pro zeměvzdělání užitečných, a jiných všeobecně užitečných zvířat, ze dne 30. 4. 1870.

Zákon pro Vévodství Slezské o ochraně ptactva zemědělství užitečného, ze dne 30. 4. 1870.

Zákonný článek č. XX/1883, o myslivosti.

Zákon č. 41 slez. z. z., o ochraně ptáků zemědělství užitečných, ze dne 2. 7. 1909.

Zákon č. 14 mor. z. z., o ochraně ptáků pro zemědělství užitečných a jiných obecně prospěšných zvířat, ze dne 12. 2. 1913.

Zákon č. 4/1914 mor. z. z., honební pro markrabství Moravské, ze dne 26. 7. 1912.

Zákon č. 98/1929 Sb., kterým se doplňují a částečně mění některá ustanovení honebně-policejní, zejména o hájení zvířete, ze dne 25. 6. 1929 (tzv. malý honební zákon).

Nariadení zemského prezidenta v Praze ze dne 11. 7. 1930, čís. 333.546 ai 1930, 27-942/4 ai 1930, o hájení výra a sokola stěhovavého v zemi České; publikováno v Zemském věstníku pro Čechy, roč. 1930, částka 11, položka č. 36, dne 28. 8. 1930.

Nariadení zemského prezidenta v Brně ze dne 29. 10. 1931, čís. 26.784/VI/15-31, jímž se stanoví doba hájení sokola stěhovavého a výra; publikováno v Zemském věstníku pro Zemi Moravskoslezskou, roč. 1931, částka 4, položka č. 35, dne 20. 11. 1931.

Nariadenie krajinského prezidenta zo dňa 23. 6. 1932, čís. 72.621/14/1932 o celoročnej dobe hájenia výra (*strix bubo*) na území Slovenska; publikováno v Krajinském vestníku pre Slovensko, roč. 1932, číslo 19, položka č. 395, dne 1. 7. 1932.

Vládní nařízení č. 127, o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

Vládní nařízení č. 128, kterým se provádí vládní nařízení o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

Nařízení nejvyššího mysliveckého úřadu č. 37009-VI/4/1943 o vybírání mladých výrů z hnízd, publikované dne 12. 4. 1944.

Zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti, ze dne 18. 12. 1947.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 11/1949 Sb.n. SNR, ze dne 18. 12. 1948, o Tatranskom národnom parku.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 283/1951 Ú. l. I, ze dne 18. 7. 1951, o hájení a době lovu některých druhů zvěře.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 246/1953 Ú. l. I, ze dne 3. 8. 1953, o hájení a době lovu některých druhů zvěře.

Vyhláška ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 136/1957 Ú. l. I, ze dne 30. 7. 1957, o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře.

Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ze dne 1. 8. 1956.

Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ze dne 23. 2. 1962.

Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 25/1962 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 1. 3. 1962.

Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 22/1965 Sb., o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 20. 3. 1965.

Vyhláška ministerstva školství a kultury č. 80/1965 Sb., o ochraně volně žijících živočichů, ze dne 13. 7. 1965.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 4. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 19. 1. 1967.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 10/1975 Sb., o změně vyhlášky ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb., o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 17. 2. 1975.

Vyhláška ministerstva zemědělství a výživy č. 20/1988 Sb., kterou se provádí zákon o myslivosti, ze dne 29. 2. 1988.

Vyhláška ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky č. 20/1988 Sb. ze dne 22. 1. 1988, kterou se provádí zákon o myslivosti.

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

Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., ze dne 11. 6. 1992, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 134/1996 Sb., ze dne 9. 5. 1996, kterou se provádí zákon o myslivosti.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

11.4 Internetové zdroje

Myslivecké statistiky z archivu Ministerstva zemědělství, dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/statistika/lesy/myslivost/myslivec-ka-statistika.html>, stav k 1. 11. 2018.



O autorech:

Jan Andreska pracuje na Pedagogické fakultě Univerzity Karlovy,

Dominik Andreska je doktorandem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Summary

The Eurasian eagle-owl (*Bubo bubo*), the largest owl in the Czech nature, used to be one of bird species systematically persecuted by humans. The human aversion towards the eagle-owl was mainly related to hunting management in the countryside (the eagle-owl was viewed as a pest to hunting, as it preyed upon partridges and pheasants valued by hunters as game). At the same time, his younglings were systematically collected from nests to be used as baits for hunting of other birds. Systemic persecution brought the species to the edge of extinction in Czechia at the end of 19th century. During the 20th century, the eagle-owl gradually became subject of ever stricter legal protection, which prevented its total extinction and ensured the existence of a gradually growing population.

Keywords: eagle-owl, nature preservation, species protection, environmental law, Czechia

Abstrakt

Der Uhu (*Bubo Bubo*), die grösste Eule der tschechischen Natur, war eine der lange Zeit hindurch in ihrem Bestand durch Menschen verfolgten Vogelarten. Menschliche Abneigung gegen Uhu hing vor allem mit der Jagdbewirtschaftung in der Landschaft zusammen (der Uhu wurde als Raubwild angesehen, weil ihm die Rebhühner und Fasanen, die von Menschen als wertvolles Jagdwild geschätzt wurden, zur natürlichen Beute dienen). Gleichzeitig wurden seine Jungen systematisch durch Menschen für Hüttenjagd aus Nesten herausgegriffen. Beides hat dazu geführt, dass der Uhu in Böhmen und Mähren am Ende des 19. Jahrhunderts fast ausgerottet wurde. Während des 20. Jahrhunderts wurde der Uhu rechtlich in verschiedenen Aspekten graduell immer strenger geschützt, wodurch seine endgültige Ausrottung verhindert und die Existenz einer langfristig wachsenden Population sichergestellt wurde.

Schlüsselwörter: Uhu, Naturschutz, Artenschutz, Umweltrecht, Tschechien



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**ÚSTAVNÍ SOUD ZAMÍTL ÚSTAVNÍ STÍŽNOST
OBCE NOVÉ HEŘMINOVY***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

Ústavní soud ČR¹ nálezem sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. listopadu 2018 zamítl ústavní stížnost obce Nové Heřminovy proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu² a Krajského soudu v Ostravě,³ neboť neshledal, že by těmito rozhodnutími obecných soudů byla porušena ústavně zaručená práva obce (stěžovatelky) na samosprávu, ochranu majetku a soudní ochranu podle čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁴

Obec Nové Heřminovy (německy Neuerbersdorf; polsky Nowe Herzminowy) je vesnicí, nacházející se v okrese Bruntál v Moravskoslezském kraji. Žije zde 274 obyvatel.⁵ V červenci 1997 zasáhla východní část České republiky, Polsko a Slovensko katastrofální povodeň.⁶ S odstupem téměř 11 let poté vláda ČR schválila usnesení č. 444 ze dne 21. 4. 2008 ke konečné variantě opatření na snížení povodňových rizik v povodí horního toku řeky Opavy s využitím přírodně blízkých povodňových opatření. Součástí plánovaných opatření je i záměr výstavby vodní nádrže Nové Heřminovy (v menší variantě), kvůli níž má být část obce Nových Heřminov zaplavena a postižené domy mají být vyvlastněny. V obci platí dlouhodobá stavební uzávěra. Záměr byl zahrnut v Plánu oblasti povodí Odry⁷ jako

¹ I. senát Ústavního soudu., soudcem zpravodajem byl David Uhlíř.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. listopadu 2014.

³ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 79 A 6/2013-173 ze dne 13. února 2014.

⁴ Úplný text představovaného nálezu Ústavního soudu, jakož i veškerá ostatní citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná na <<http://nalus.usoud.cz>>.

⁵ Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2018. Český statistický úřad, 30. 4. 2018 [cit. 20. 12. 2018]. Dostupné na <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>>.

⁶ V povodí řeky Odry na území ČR zahynulo 20 osob a škody na majetku činily přibližně 17 miliard Kč, z toho jen v povodí horní Opavy dosáhly škody 6 miliard Kč (v cenách roku 1997). Zvlášť ničivé se povodeň projevila v oblasti Jeseníků. Kulminační průtoky zde na některých tocích dosáhly doby opakování až 700 let. K těmto tokům patřila také řeka Opava, jejíž údolní niva byla postižena nejvíce.

⁷ Plán oblasti povodí Odry byl schválen zastupitelstvem Moravskoslezského kraje dne 14. 10. 2009 a zastupitelstvem Olomouckého kraje dne 11. 12. 2009. Text plánu je dostupný na <<https://www.pod.cz/plan-oblasti-povodi-Odry/>>.

součást plánování na úseku povodňové ochrany. Pro oblast povodí Odry byla jako prioritní (tj. vytipovaná závaznou částí Plánu hlavních povodí ČR⁸) vytýčena oblast tzv. horní Opavy, jejímž řešením by mělo být dosaženo ochrany přibližně 6 tisíc přímo ohrožených obyvatel. Také stávající koncepční dokumenty na úseku vodního hospodářství platné pro povodí Odry (Národní plán povodí Odry,⁹ Plán pro zvládání povodňových rizik v povodí Odry,¹⁰ jakož i Plán dílčího povodí Horní Odry¹¹) považují za prioritu pokračování v přípravě a v realizaci opatření proti povodním na horní Opavě, včetně výstavby vodní nádrže Nové Heřminovy. V této souvislosti není bez zajímavosti, že se v současnosti uvažuje o využití speciálních postupů při přípravě a realizaci vodních nádrží podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.¹²

V obci Nové Heřminovy se dne 30. 8. 2008 (tedy jen krátce po příslušném rozhodnutí vlády ČR) konalo místní referendum, v němž obyvatelé obce zavázali obec (resp. její orgány), aby využila všech zákonných prostředků k tomu, aby zabránila výstavbě vodní nádrže, která má část obce zatopit.¹³ Záměr výstavby vodní nádrže Nové Heřminovy, úprav řeky Opava a souvisejících opatření byl následně předmětem procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb. Dne 20. 2. 2012 vydalo Ministerstvo životního prostředí k tomuto záměru souhlasné stanovisko EIA.¹⁴

Průběh soudního sporu

Obec Nové Heřminovy se u Krajského soudu v Ostravě domáhala zrušení Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje¹⁵ v části, v níž tyto zásady vy-

⁸ Nařízení vlády č. 262/2007 Sb., o vyhlášení závazné části Plánu hlavních povodí České republiky, bylo zrušeno nařízením vlády č. 99/2016 Sb.

⁹ Národní plán povodí Odry byl schválen usnesením vlády č. 1083 ze dne 21. 12. 2015. Jeho znění je dostupné na <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/planovani-v-oblasti-vod/priprava-planu-povodi-pro-2-obdobi/zverejnenie-informace/narodni-plany-povodi-1/narodni-plany-povodi-odry.html>>.

¹⁰ Plán pro zvládání povodňových rizik v povodí Odry byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1082 a následně jej vydalo Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy ze dne 22. 12. 2015, č. j. 90991/ENV/15. Jeho úplné znění je k dispozici na <http://www.povis.cz/pdf/PZPR_odra.pdf>.

¹¹ Dostupný na <<https://www.pod.cz/plan-Horni-Odry/>>.

¹² Blíže viz SURMANOVÁ, K. *Stát si ulehčí výkup půdy kvůli nádržím*. Lidové noviny, 11. 12. 2018.

¹³ Blíže viz GABZDYL, J., RADOVÁ, M. *Referendum vyzvalo v boji proti přehradě v Nových Heřminovech*. [online]. iDNES.cz, 30. 8. 2008 [cit. 20. 12. 2018]. Dostupné na <https://zpravy.idnes.cz/referendum-vyzvalo-k-boji-proti-prehrade-v-novych-herminovech-pby-/domaci.aspx?c=A080830_101828_domaci_klu>.

¹⁴ Dostupné v informačním systému EIA na <https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP291>.

¹⁵ Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje vydalo Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje dne 22. 2. 2010 usnesením č. 16/1426 jako opatření obecné povahy. Nabyly účinnosti dne 4. 2. 2011

mezují plochu pro opatření ke snížení povodňových rizik v povodí horního toku řeky Opavy prostřednictvím vodní nádrže Nové Heřminovy, plochy a koridory doprovodných opatření a plochu pro přeložku silnice související se stavbou vodní nádrže. Ve svém návrhu namítala, že napadená část zásad územního rozvoje na ni bude mít likvidační vliv a že v průběhu pořizování zásad nebylo zkoumáno, zda jsou zamýšlená omezení stěžovatelky legitimní a zda stejného účelu nelze dosáhnout jinak. Krajský soud návrh zamítl. Stěžovatelka podle něj byla v průběhu pořizování zásad územního rozvoje pasivní a nedala odpůrci možnost se s těmito námitkami vypořádat. Krom toho uvedl, že pořizovatel si byl při přípravě sporné části zásad dobře vědom střetu mezi ochranou environmentálně cenného území Nízkého Jeseníku a stavbou betonové hráze vodní nádrže, oba zájmy dobře vyvážil a vypořádal při přípravě variant záměru (vybudování větší a menší nádrže).

Stěžovatelka následně neuspěla ani u Nejvyššího správního soudu, který její kasační stížnost zamítl. Nejvyšší správní soud nejprve připomenul, že přezkum opatření obecné povahy obecně vychází z pěti kroků, v nichž správní soud na základě žalobních námitek zkoumá: 1) pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho možného rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti zvoleného řešení. Dále kasační soud připomenul, že poslední z těchto kroků, tedy hodnocení přiměřenosti, je dle setrvalé judikatury¹⁶ možné pouze tehdy, pokud k ní v průběhu přípravy opatření obecné povahy odpůrce zvoleného řešení uplatnil námitky nebo připomínky. Rozhodnutí o rozložení zátěže v rámci určitého území při přípravě územně plánovací dokumentace je totiž rozhodnutím především politickým, kterým dochází k výkonu práva na samosprávu určitého územního celku. Soudy tak při přezkumu takových rozhodnutí musí postupovat zdrženlivě a s respektem k dělbě moci.

Nejvyšší správní soud dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že obec Nové Heřminovy v řízení před krajským soudem bránila svá vlastnická práva, což je

a byly platné do 21. 11. 2018. Jejich text je dostupný na <https://www.msk.cz/cz/uzemni_planovani/zasady-uzemniho-rozvoje-msk-2011-platne-do-21-11-2018-44261/>. Opatření obecné povahy Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje („A1-ZÚR MSK“) bylo vydáno Zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 9/957 z 13. 9. 2018 a nabylo účinnosti dne 21. 11. 2018. Úplné znění Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje po vydání jejich aktualizace č. 1 je dostupné na <https://www.msk.cz/cz/uzemni_planovani/uplne-zneni-zur-msk-po-vydani-aktualizace-c-1-pravni-stav-123273/>.

¹⁶ K tomu blíže viz. ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 53-84.

zpochybněním přiměřenosti napadených zásad územního rozvoje. Tyto námitky stěžovatelka při pořizování zásad územního rozvoje neuplatnila, přestože tuto možnost měla. Na rozdíl od desítek jiných obcí byla nečinná, pro což v soudním řízení neuvedla omluvitelné důvody. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jen tím, zda přijetím napadených zásad územního rozvoje nebyly porušeny normy chránící zásadní veřejné zájmy. Neshledal přitom, že by tyto zásadní zájmy byly porušeny nedostatečnou mírou podrobnosti napadených zásad územního rozvoje, neboť z nich stěžovatelka mohla bez obtíží zjistit, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít ke stavbě vodní nádrže a s jakým zásahem má v základních rysech počítat. Závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tím, že by došlo k nezákonnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu. Kraji také podle Nejvyššího správního soudu svědčí právo na samosprávu, zamýšlený záměr odůvodnil podrobně a dostatečně vysvětlil, že veřejný zájem na stavbě přehrady je odůvodněn snahou o snížení rizika povodní v horním toku řeky Opavy. Ochranný účinek přehrady kraj podrobně popsal a vysvětlil, že s ohledem na co nejmenší zásah do území zvolil variantu menší přehrady, přestože přehrada větší z hlediska dalších hodnocených kritérií bývala vhodnější. Nejvyšší správní soud proto svůj rozsudek uzavřel tím, že napadené zásady územního rozvoje dostatečným způsobem řeší střet zájmů mezi dříve nečinnou stěžovatelkou a ostatními obcemi, které jednají v dobré víře v uskutečnění zamýšleného záměru. Zvolena byla menší ze zvažovaných nádrží a stěžovatelka nijak nedoložila, že stavbou dojde k faktickému zániku obce (na rozdíl od druhé varianty nádrže). Z hlediska námitky stěžovatelky tak obstojí nejen rozsudek krajského soudu, ale zejména napadené zásady územního rozvoje.

Poté se obec Nové Heřminovy obrátila na Ústavní soud, který dospěl k závěru, že její ústavní stížnost není důvodná. Napadená soudní rozhodnutí netrpí podle Ústavního soudu ústavně významnými vadami. Stěžovatelka zaměřila svou argumentaci jednak na tvrzení zásahu do samosprávného a kulturního společenství, jednak na tvrzení o nutnosti vypořádat námitky proti nezbytnosti stavby vodní nádrže. Ústavní soud však žádné z těchto námitky nepřisvědčil. Vyjádřil se přitom jak k ústavnímu významu ústavního plánování, tak i k právu obce a kraje na samosprávu.

Ústavní význam územního plánování

Ústava v čl. 8, 100, 101 a 104 zaručuje jednak existenci územních samosprávných celků relativně nezávislých na státu (institucionální garance), jednak zaručuje těmto územním samosprávným celkům právo regulovat a řídit část veřejných záležitostí v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Ústavní

soud potvrdil, že územní samospráva je v tomto smyslu jednou z nezastupitelných složek rozvoje demokracie.¹⁷

Ústava v čl. 104 také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, však Ústava svěřuje zákonodárci, který má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu totiž mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel. Samotným zákonným vymezením samosprávy ovšem nesmí být dotčena samotná podstata územní samosprávy.¹⁸ Do samostatné působnosti územně samosprávných celků patří na základě stavebního zákona¹⁹ též schvalování územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán či regulační plán). Tato dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí.²⁰

V souvislosti s úpravou územní samosprávy je podle Ústavního soudu třeba rozlišovat její vlastní vymezení, k němuž dochází prostřednictvím zákona podle čl. 104 odst. 1 Ústavy (při respektu ke znakům samosprávy výslovně vyjádřeným v ústavním pořádku) a státní zásahy do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. V tom rozsahu, v němž bylo územní plánování svěřeno do pravomoci územně samosprávných celků, jsou státní zásahy možné, pouze pokud jsou v souladu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona.²¹ Na základě dřívější judikatury Ústavní soud dovodil, že takovým zásahem může být například zrušení některého z nástrojů územně plánovací dokumentace ze strany správního soudu,²² případně stanovení podmínek pro výkon činnosti.²³ Samotné určení rozsahu účasti zastupitelstev územně samosprávných celků na územním plánování a řešení případné kolize pů-

¹⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.).

¹⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.).

¹⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. K tomuto zákonu blíže viz. např. MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018 nebo PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017.

²⁰ Nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017.

²¹ Nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245).

²² Nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. I. ÚS 655/17.

²³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (99/2018 Sb.).

sobnosti je pak podle Ústavního soudu stanovením působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy, které je odůvodněno věcnými i politickými hledisky.²⁴

Ústavní soud dále v odůvodnění svého nálezu²⁵ připomenul, že současnou úpravou územně plánovací dokumentace jsou jednotlivé nástroje územního plánování svěřeny samosprávám tak, že mohou regulovat pouze své území a pouze v míře podrobnosti, která odpovídá potřebě té které úrovně samosprávy. Kraje pořizují zásady územního rozvoje, jimiž stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování. Zároveň jimi kraje koordinují územně plánovací činnost obcí, nesmí však stanovit podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu či regulačnímu plánu. Obce pak pořizují územní plán, který stanoví mimo jiné základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Zákonná úprava vychází jednak z představy, že každý územně samosprávný celek bude regulovat své území, jednak z hierarchického pojetí nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje kraje by měly být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky,²⁶ územní plán by měl být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky a zásadami územního rozvoje kraje.²⁷

Hierarchické pojetí jednotlivých nástrojů územního plánování představuje podle Ústavního soudu²⁸ kolizní pravidlo, v němž se promítá neexistence hierarchických právních vztahů mezi obcemi a kraji a zároveň fakticita vztahů k regulovanému území: obce a kraje v rámci své samostatné působnosti řeší záležitosti, které jsou v zájmu toho kterého samosprávného celku, tedy z právního hlediska oddělené, avšak fakticky působící na stejné jedince a stejné území (s výjimkou problematiky vojenských újezdů, jejichž územní plánování však není pro posouzení věci podstatné). Mohou-li záležitosti obecního rázu nabýt významu krajského či celostátního významu, zákonná úprava tento střet místní a vyšší samosprávy řeší ve prospěch působnosti vyšší samosprávy.²⁹

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

²⁵ Odst. 25 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

²⁶ § 36 odst. 3 a 5, § 41 odst. 4 stavebního zákona (Ústavní soud citoval stavební zákon v původním znění, které bylo pro projednávanou věc rozhodné).

²⁷ § 43 odst. 3 a § 54 odst. 5 stavebního zákona.

²⁸ Odst. 27 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

²⁹ Omezení kompetence samosprávy z tohoto důvodu, byť v jiném kontextu, Ústavní soud akceptoval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

Odpovědnost obecní samosprávy za rozvoj vlastního území a zároveň i její ochrana před zásahy ze strany samosprávy krajské je pak podle Ústavního soudu³⁰ zajištěna na věcné i procesní úrovni: zákazem stanovit v zásadách územního rozvoje podrobnosti, které obsahově náleží územnímu či regulačnímu plánu,³¹ účastí obcí v řízení o zásadách územního rozvoje, kde mohou uplatňovat své námitky³² a oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem.³³ V této souvislosti již dříve Ústavní soud uvedl, že je nepřipustným zásahem do práva na samosprávu, jsou-li na zastupitelstva samosprávných celků kladeny přemrštěné požadavky stran detailnosti a rozsahu vypořádání námitek uplatněných proti územnímu plánu.³⁴ Podle Ústavního soudu je přitom třeba zohlednit, že zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy obsahují dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění³⁵ a odůvodnění rozhodnutí o námitkách.³⁶ Tato odůvodnění jsou pořizována krajským úřadem v rámci přenesené působnosti, zastupitelstvo kraje je nicméně jako součást zásad územního rozvoje vydává v rámci působnosti samostatné.³⁷ Nelze však bez dalšího ztotožnit povahu odůvodnění zásad územního rozvoje a povahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách, tedy konstatovat, že obě jsou ve své kvalitě srovnatelným projevem samosprávy.³⁸

Vlastní odůvodnění zásad územního rozvoje totiž podle názoru Ústavního soudu³⁹ odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu kraje v průběhu pořizování zásad územního rozvoje k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje ona společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Oproti tomu je rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu⁴⁰ a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících

³⁰ Odst. 28 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

³¹ § 36 odst. 3 stavebního zákona.

³² § 39 odst. 1, 2 stavebního zákona.

³³ § 101a odst. 2 soudního řádu správního. K tomuto ustanovení blíže viz. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 940-943.

³⁴ Nález sp. zn. III. ÚS 1669/11.

³⁵ § 40 odst. 2 stavebního zákona.

³⁶ § 172 odst. 5 správního řádu.

³⁷ § 41 odst. 1 a 2 ve spojení s § 5 odst. 2 stavebního zákona.

³⁸ Odst. 29 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

³⁹ Odst. 30 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁴⁰ Rozsudek NSS č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010, č. 2266/2011 Sb. NSS, a č. j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27. 10. 2010, č. 2244/2011 Sb. NSS.

s výkonem vlastnického či jiného práva.⁴¹ Tato povaha námitek umožňuje podatelci individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též i o takových námitkách individualizovaně rozhodnout.

I když tedy požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách, rozsah přezkumu se podle Ústavního soudu⁴² z hlediska jejich funkce liší: odůvodnění zásad územního rozvoje kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území, konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.

Ústavní soud v odůvodnění představovaného rozhodnutí⁴³ zdůraznil, že právě v těchto právních souvislostech je třeba vnímat závěry jeho dřívějšího nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11.⁴⁴ V něm uvedl, že nejsou přípustné přehnané požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, které ohrožují funkčnost územního plánování a přispívají k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Tento obecný závěr však Ústavní soud uvedl ve skutkových okolnostech konkrétní věci, tj. vztahu ke konkrétním námitkám a za situace, kdy byl územní plán pro dané území zrušen již dvakrát, a právě a jen ve vztahu k možné variabilitě konkrétně zjištěných skutkových situací musí být chápán.⁴⁵ V nyní představované věci bylo tedy podle Ústavního soudu třeba korigovat náhled Nejvyššího správního soudu: nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

⁴¹ § 172 odst. 2 správního řádu, § 39 odst. 2 stavebního zákona.

⁴² Odst. 31 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁴³ Odst. 32 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁴⁴ Nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 Ústavní soud zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu (č. j. 8 Ao 1/2011-107 a č. j. 9 Ao 1/2011-96), kterými byly zrušeny části dodatku územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, neboť jimi došlo k zásahu do samostatné působnosti obce, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy).

⁴⁵ Shodně též nález I. ÚS 655/17.

Z uvedeného Ústavní soud dovodil,⁴⁶ že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění⁴⁷ nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž podle názoru Ústavního soudu konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁴⁸ Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být podle Ústavního soudu pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci).

Právo obce a kraje na samosprávu

Z výše vymezených hledisek došel Ústavní soud k závěru,⁴⁹ že by ke střetu práva na samosprávu obce a kraje nemělo docházet: obec má ve své působnosti místní záležitosti, které jsou však z její působnosti vyjmuty, pokud mají nejen místní, ale zároveň i nadmístní povahu.⁵⁰ Při pořizování zásad územního rozvoje však kraje od zájmů obcí nemohou odhlížet, což plyne jednak ze zákonem stanovené koordinační role zásad,⁵¹ z povahy zásad jako nástroje regulujícího území obcí,⁵² jednak z vymezení působnosti kraje, který ve vztahu k území obce může regulovat pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje, byť tak činí obecně formulovaným kolizním pravidlem.

Právo na samosprávu obce se proto podle Ústavního soudu⁵³ může dostat do střetu se zásadami územního rozvoje tehdy, kdy (1) kraj reguluje vztahy v území do té míry podrobnosti, která náleží obcím, případně (2) vztahy v území reguluje takovým způsobem, že podstatná část území obce již nemůže být smysluplně regulována na úrovni územního plánu a z tohoto pohledu je samosprávě obce od-

⁴⁶ Odst. 33 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁴⁷ Jak byl formulován v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11.

⁴⁸ Odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267).

⁴⁹ Odst. 34 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁵⁰ Srov. i čl. 104 odst. 2 Ústavy.

⁵¹ § 36 odst. 3 stavebního zákona.

⁵² § 39 odst. 2 stavebního zákona.

⁵³ Odst. 35 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

ňata.⁵⁴ Oba tyto střety, jakkoliv je možné se proti nim shodně bránit ve správním soudnictví, mají kvalitativně jinou povahu. Zákonost prvního závisí na posouzení toho, co je ještě „podrobností náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím“ ve smyslu § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy co je z pohledu zásad územního rozvoje ještě autonomním rozhodováním vyhrazeným obci.

Druhý střet plyne podle Ústavního soudu⁵⁵ z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě nemá obec autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace.⁵⁶ V této souvislosti Ústavní soud zdůraznil, že hlava sedmá Ústavy zaručuje územní samosprávu jako institut (institucionální garance existence samosprávy členěné na obce a kraje) a jako ústavně zaručené právo obcí a krajů na samosprávu vlastních záležitostí, které jsou vymezeny zákonem. Ústava však nezaručuje konkrétní obsah samosprávy a nezaručuje ani právo na existenci konkrétních obcí či krajů.⁵⁷

Přesahují-li tedy plochy či koridory na území obce svým významem obec samu, jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zákonost a odbornost pořízení zásad, jednak účastí dotčených obcí, které mohou uplatnit své námitky. Nejsou-li námitkami uplatněné zájmy zohledněny takovým způsobem, že tím dochází k porušení procesních či hmotných práv obce, může obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem. Ústavní soud však v minulosti uvedl, že ochrana práv v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy závisí také na aktivitě navrhovatele v procesu pořizování tohoto opatření. Před správním soudem tak zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu.⁵⁸ To podle Ústavního soudu odpovídá smyslu právní úpravy, podle níž některé otázky musí být řešeny v procesu pořizování *ex officio* (zákonost, odbornost z hlediska územního plánování v užším smyslu, ochrana životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizo-

⁵⁴ K obdobným závěrům dospěl podle Ústavního soudu i Spolkový ústavní soud, srov. BVerfGE 56, 298.

⁵⁵ Odst. 36 nález sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁵⁶ Jde tedy o vyloučení z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy.

⁵⁷ Srov. FILIP, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: KADEČKA, S., HAVLAN, P. a VALACHOVÁ, K. Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 46.

⁵⁸ Nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483).

vání územně plánovací dokumentace. Bez uplatnění námitek hájících konkrétní individuální zájmy totiž nelze soupeřící zájmy smysluplně vyvažovat.

Vlastní hodnocení věci Ústavním soudem

Na základě výše uvedených obecných hledisek Ústavní soud shledal, že napadená rozhodnutí obecných soudů netrpí ústavně významnými vadami. Obec Nové Heřminovy zaměřila svou argumentaci jednak na tvrzení zásahu do samosprávného a kulturního společenství, jednak na tvrzení o nutnosti vypořádat námitky proti nezbytnosti stavby vodní nádrže.

K námitce nepřípustnosti zásahu do samosprávného společenství Ústavní soud – s odkazem na výše popsané obecné závěry – uvedl, že je-li na území obce zásadami územního rozvoje plánován záměr nadmístního významu, může obec své zájmy uplatnit v mezích zákonné úpravy. Samospráva obce nezahrnuje autonomní rozhodování o záležitostech, které jsou zákonem svěřeny do působnosti kraje. V tomto ohledu obec Nové Heřminovy nezpochybnila, že plánovaná vodní nádrž má nadmístní význam a tedy že rozhodování o ní spadá ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy do působnosti zastupitelstva kraje. Z ústavní stížnosti přitom neplynulo, že by správní soudy měly pochybit při hodnocení napadených zásad z hlediska jejich nadměrné podrobnosti – stěžovatelka sice tvrdila i tento zásah do jejího práva na samosprávu, nad rámec tvrzení o „absolutní regulaci ploch plánovanou přehradní nádrží“ nijak blíže jej však nevymezila. Na takto obecnou námitku, tak bylo možné podle Ústavního soudu odpovědět pouze v obecné rovině.⁵⁹ Pokud je zásadami územního rozvoje vymezena plocha vodní nádrže, bude vyloučení možnosti regulovat (konkretizovat) tuto plochu územním plánem ze strany obce spíše pravidlem, které plyne z povahy věci. Není přitom zřejmé, jaké konkrétní zamýšlené regulaci územním plánem ze strany stěžovatelky by údajně nadměrná podrobnost relevantní části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje měla bránit (zjevně to nemůže být regulace záměr vodní nádrže popírající).⁶⁰

V tomto ohledu bylo tedy podle Ústavního soudu pro posouzení věci rozhodující, jak se s námitkami stěžovatelky vůči stavbě vodní nádrže vypořádalo Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje, potažmo správní soudy. K tomu správní soudy zjistily, že stěžovatelka v procesu pořizování Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje námitky vůči záměru vodní nádrže nepodala. Důvody, které stěžovatelka pro tuto nečinnost uvedla, pak nemohly podle názoru Ústavního soudu obstát: stěžovatelka totiž zůstala zcela pasivní, což nijak nezávisí na tom, že není schopna předložit odborné podklady srovnatelné úrovně a finanční náročnosti jako

⁵⁹ Odst. 13 nálezu sp. zn. IV. ÚS 919/14 ze dne 10. 12. 2014 (N 225/75 SbNU 521).

⁶⁰ Odst. 39 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

pořizovatel. To ostatně dokumentuje i soudní řízení, ve kterém stěžovatelka byla schopna formulovat relativně konkrétní výhrady.⁶¹

Ve vztahu k námitkám stěžovatelky Ústavní soud konstatoval,⁶² že stěžovatelka se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje s argumenty, které ovšem bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad. Jde přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby vodní nádrže, proti rozsahu zasaženého území a proti distribuci záteže v území, kterou podle stěžovatelky mají nést především ostatní obce. Za toho stavu nemohla být stěžovatelka podle Ústavního soudu úspěšná.

Ústavní soud závěrem svého rozhodnutí⁶³ poukázal na to, že Moravskoslezský kraj při výkonu samosprávy svého území dbal i na zájmy stěžovatelky, a to přestože její existence není ústavně zaručena a stěžovatelka ani sama své zájmy řádně nehájila. Za toho stavu nebylo podle Ústavního soudu možné napadená rozhodnutí správních soudů považovat za ústavně vadná, pokud konstatovala, že řešení zvolené v Zásadách Moravskoslezského kraje je právně možné, odborně obhajitelné a v obecné rovině zohledňuje všechny nezbytné souvislosti. Ústavní soud nepřisvědčil ani námitce, že přezkumu přiměřenosti regulace v řízení před soudem nebrání práva či zájmy třetích osob. Napadená rozhodnutí a jim předcházející zásady územního rozvoje poskytují podle Ústavního soudu dostatečný a přesvědčivý podklad pro konstatování, že na provedení protipovodňových opatření mají zájem další obce, které své zájmy na rozdíl od stěžovatelky, uplatnily řádně a na protipovodňových opatřeních se budou též podílet.⁶⁴

Závěrem

Předmětné rozhodnutí Ústavního soudu je významné z několika hledisek. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval otázkou, zda v souvislosti s přijetím zásad územního rozvoje a vymezením ploch pro výstavbu vodní nádrže nebyla porušena práva obce na samosprávu, ochranu majetku a soudní ochranu. Přestože je zjevné, že výstavba v zásadě jakékoli vodní nádrže může představovat významný zásah nejen do vlastnických práv, ale taktéž do životního prostředí, v daném řízení před Ústavním soudem nebylo posuzováno případné porušení práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), neboť obec porušení tohoto práva nenamítala.⁶⁵ Z hlediska právní teorie i aplikační praxe jsou

⁶¹ Odst. 40 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁶² Odst. 41 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁶³ Odst. 42 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁶⁴ Odst. 63 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁶⁵ Z oznámení záměru EIA (dostupného na <https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP291>) vy-

však důležité ty části nálezu, ve kterých Ústavní soud na základě své dřívější judikatury shrnul ústavní význam územního plánování, jakož i ta část, kde se vyjádřil k právu obcí a krajů na samosprávu.

Obec Nové Heřminovy se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje, s argumenty, které ovšem bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad. Šlo přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby vodní nádrže. Ústavní soud proto v řízení o ústavní stížnosti dospěl k závěru, že za tohoto stavu nemohla být stěžovatelka úspěšná. Ústavní soud dovodil, že předmětné zásady územního rozvoje vychází nejen z prostého politického rozhodnutí o stavbě vodní nádrže: toto rozhodnutí je hajitelné též z odborných hledisek (nádrž může přispět k zamýšlené protipovodňové ochraně), zvolená varianta preferuje zachování části území stěžovatelky na úkor možné úrovně protipovodňové ochrany (z možných řešení bylo zvoleno to mírnější, ale méně efektivní) a záměr má být doprovázen protipovodňovými opatřeními v dalších dotčených obcích (zátěž nenese jen stěžovatelka), což ústavní stížnost nijak nezohledňovala.

Ačkoli obec nebyla v daném řízení před Ústavním soudem úspěšná (zejména z důvodu nehájení svých práv v procesu pořizování zásad územního rozvoje), představuje nález sp. zn. I. ÚS 178/15 cenný zdroj inspirace pro další obce, jejichž fyzická existence může být v budoucnu z různých důvodů (např. z důvodu výstavby různých infrastrukturních záměrů nebo těžby ložisek nerostů) ohrožena. Byť Ústavní soud dovodil, že ústavní pořádek nezaručuje konkrétní obsah územní samosprávy a nezaručuje ani právo na existenci konkrétních obcí, může být předmětný nález určitým vodítkem pro úspěšné hájení ústavně zaručených práv obcí. Ústavní soud v tomto směru naznačil, že řešením by mohly být podrobnější, či jinak vedené úvahy obce o vyvážení zájmů v území v rámci přiměřenosti zásad územního rozvoje, které by následně mohly být přezkoumány správními soudy.

Klíčová slova:

samospráva – obec – vodní nádrž – zásady územního rozvoje – Ústavní soud – ústavní pořádek – Listina základních práv a svobod

O autorovi:

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

plývá, že dotčené území není součástí žádného zvláště chráněného území ani soustavy Natura 2000, nachází se zde však prvky územního systému ekologické stability a významné krajinné prvky. V dotčeném území jsou též registrována pásma hygienické ochrany a nachází se zde objekty pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a lokální zdroje užitkové vody.

**THE CONSTITUTIONAL COURT REJECTED
THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT OF THE MUNICIPALITY
OF NOVÉ HEŘMINOVY**

Summary:

The paper presents the current decision of the Constitutional Court No. I. ÚS 178/15 of 8 November 2018. In this judgment, the Constitutional Court dealt with the question whether the municipalities' rights to self-government, property protection and judicial protection were not violated in connection with the adoption of the principles of territorial development and the definition of areas for the construction of water reservoirs. The municipality of Nové Heřminovy demanded before the administrative courts the abolition of the principles of territorial development, which are the result of the self-governing decision of the Moravian-Silesian Region, with arguments, which, however, had not previously applied for a legally acceptable reason when making these principles. This was a fundamental objection to the effectiveness of the construction of the water reservoir itself. The Constitutional Court therefore found in the proceedings on the constitutional complaint that the complainant could not be successful in this situation. The Constitutional Court has concluded that the principles of territorial development are based not only on a simple political decision on the construction of a water reservoir: this decision is also feasible from the technical point of view (the tank can contribute to the planned flood protection); the chosen option prefers to keep a part of the territory of the complainant at the expense of the possible level of flood protection (from the possible solutions, it was chosen milder but less effective) and the intention is to be accompanied by flood control measures in other affected municipalities (the burden is not only the complainant), which did not take into account the constitutional complaint.

Key words:

autonomy – municipality – reservoir – principles of territorial development – Constitutional Court – constitutional order – Charter of Fundamental Rights and Freedoms

♠♠

 KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESPL **KOLIK STOJÍ SPRAVEDLNOST? ZPOPLATNĚNÍ ÚČASTI
VEŘEJNOSTI POHLEDEM SOUDNÍ JUDIKATURY SDEU A ESPL***Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Úvahy o zpoplatnění účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí nejsou nijak nové a není tak divu, že se dostávají až do podoby návrhů právní regulace. Posledním příkladem je návrh novely, která by zpoplatnila podání námítky proti každému závaznému stanovisku v odvolání proti rozhodnutí vydanému podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.¹ Přestože tento návrh vyvolal značnou pozornost sdělovacích prostředků, dosud se mu nedostalo adekvátní odborné reflexe. Věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva připravený koncem roku 2018² počítá s možností zrušení zákona č. 416/2009 Sb.,³ zároveň předvídá možnost zavedení jiného poplatku – soudního „sankčního“ poplatku za zneužití práv dotčené veřejnosti.⁴

Tento článek se proto zabývá zejména otázkou, zda je zamýšlená úprava souladná s požadavky práva Evropské unie a se závěry judikatury Soudního dvora EU (SDEU), který využívá při výkladu rozsahu participativních práv analogicky své hodnocení přiměřenosti podmínek přístupu k soudní ochraně. Přednostně bude proto věnována pozornost těmto závěrům. Skromnou úvodní podkapitolu pak tvoří stručná analýza relevantní judikatury ESPL a Ústavního soudu. Lidskoprávní ochrana, která se uplatní v této linii, totiž dílem představuje základ unijní úpravy,

¹ Návrh novely zákona č. 416/2009 Sb.: „§ 2k (1) *Ve lhůtě pro podání odvolání je účastník řízení, který podává odvolání proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury, povinen složit na účet správního orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, kauci ve výši 25 000 Kč a dalších 10 000 Kč za každé závazné stanovisko, proti jehož obsahu odvolání směřuje. O této povinnosti musí být účastník řízení v rozhodnutí poučen. (...) (4) Kauce případně státu, pokud a) odvolací orgán odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí nebo b) odvolatel vzal podané odvolání zpět a odvolací řízení bylo zastaveno.*“

² Hospodářská komora České republiky. Věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva [online], 14. 12. 2018. Dostupný např. z: http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf.

³ Viz str. 96.

⁴ Str. 162: „Možnost správního soudu uložit povinnost tento poplatek uhradit bude ideálně stanovena v určitém rozmezí, aby správní soud mohl zohlednit konkrétní okolnosti věci. Uvažovat lze například o maximální výši tohoto poplatku v částce 50 000 Kč, obdobně jako je tomu u pořádkové pokuty.“

ale zejména přesahuje rámec věcné působnosti unijního práva a uplatní se tedy i mimo rozhodování v režimu směrnic provádějících Aarhuskou úmluvu nebo čl. 47 Listiny základních práv EU.

Jak bude patrné, zpoplatnění účasti dotčené veřejnosti na rozhodování je v zásadě možné, ovšem nikoliv v podobě, jaká se objevuje v uvedeném návrhu novely zákona č. 416/2009 Sb. Obstojí totiž v zásadě jen tehdy, pokud jsou stanovené poplatky vybírány nikoliv pouze v daném procesu (oblasti), ale obecně za podání připomínek (námitek) veřejnosti v plánovacích a povolovacích procesech. Projednání s veřejností nesmí být upraveno v tomto ohledu nepříznivě ve srovnání s obdobnými čistě vnitrostátními postupy (v souladu se zásadou rovnocennosti). Výše poplatku zejména nemůže bránit efektivní participaci dotčené veřejnosti. SDEU v tomto ohledu akceptuje poplatky stanovené ve výši několika desítek eur, a to na základě kritéria administrativní náročnosti vypořádání námitek. Zavedení sankčního soudního poplatku unijní právo v zásadě nebrání, nicméně i v tomto ohledu se uplatní požadavky shodné s výše uvedenými, především aby účast veřejnosti nebyla nepřiměřeně nákladná.

Širší rámec – judikatura Ústavního soudu

Judikatura Ústavního soudu, která by se zabývala přiměřeností výše poplatků za řízení před správními orgány či před soudy, je poměrně skoupá. Obecně Ústavní soud vychází z předpokladu, který akcentoval např. Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., N 55/48 SbNU 629, podle kterého *„jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.“*

Ve vztahu k nastavení soudních poplatků Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že *„úprava poplatkové povinnosti či osvobození od ní provedená zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje jeden ze základních momentů podmiňujících právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny“*.⁵ Co se týče poplatků ukládaných ve správním soudnictví, podstatné jsou především závěry, ke kterým Ústavní soud dospěl při posuzování ústavnosti paušálního poplatku za podání žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení především v nálezu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 664/03, N 56/40 SbNU 547,

⁵ Nález ÚS ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99, N 104/15 SbNU 53.

podle kterého „*exces obecného soudu při rozhodování o výši poplatku podle zákona č. 549/1991 Sb. může dosáhnout takové míry, že zasáhne i do základního práva podle čl. 36 odst. 1 či 2 Listiny*“. Konkrétně pak vyloučil interpretační alternativu umožňující kumulaci soudního poplatku: „*Interpretace zákona č. 549/1991 Sb., podle níž účastník řízení je povinen platit soudní poplatek za každé správní rozhodnutí, která jsou skutkově a právně zcela identická, týkají se týchž účastníků a jsou vydána též den, stejným správním orgánem, je nejen disproportionální, ale také protiústavní*.“ Ústavní soud přitom v této souvislosti odkazuje na vymezení účelu soudního poplatku podle Spolkového ústavního soudu SRN [BVerfGE 50, 217 (226)], podle něhož je „*poplatek veřejnoprávním peněžitým plněním, jež je poplatkovému dlužníku z důvodu veřejného plnění vůči jednotlivci jednostranně uloženo (veřejnoprávní normou anebo obdobným výsostným aktem) a je určeno k tomu, aby v návaznosti na toto plnění jeho náklady zcela anebo zčásti pokrylo*“.⁶ Z toho vyplývá, že soudní poplatek ve správním soudnictví je pojímán podobně jako správní poplatek, tedy jako přiměřená úhrada určitému veřejnoprávnímu plnění.

Uvedené stanovisko Ústavní soud potvrdil i ve své další judikatuře,⁷ přičemž lze odkázat i na jeho doplnění NSS, podle něhož by měly soudy respektovat, zda žalobce žalobou napadl jedno rozhodnutí nebo rozhodnutí několik, ledaže by takové procesní jednání žalobce bylo v rozporu s procesními předpisy.⁸ Jinými slovy vyjádřeno, je-li objektivní kumulace přípustná, není soud oprávněn účinky dispozičního úkonu zmařit tím, že vyloučí věci k samostatnému projednání a poruší tím dispoziční zásadu, subjektivní veřejné právo jedince na respektování autonomie jeho vůle, jakož i princip procesní ekonomie. Výrazem nevhodného procesního formalismu soudů je rovněž umělé navyšování počtu věcí jejich vyloučováním k samostatnému projednání, je-li evidentní, že jejich meritorní přezkum je vyloučen, anebo je-li takové vyloučení zjevně bezúčelné.⁹ Obdobné závěry vyplývají také z judikatury SDEU zejména z oblasti veřejných zakázek. Ta nevylučuje, aby členské státy požadovaly uhrazení soudního poplatku za každou žalobu, která se týká stejného zadání veřejné zakázky, ovšem požadují, aby vnitrostátní soudy osvobozovaly jednotlivce od povinnosti platit kumulativní soudní poplatky, pokud jsou předměty žalob totožné.¹⁰

⁶ Nález ÚS ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 69/06, č. 269/2008 Sb., N 22/48 SbNU 243.

⁷ Viz např. nálezy ÚS ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. II. ÚS 745/06, N 83/45 SbNU 239, a ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 43/07, N 149/46 SbNU 481.

⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 127/2005-105.

⁹ Viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 As 53/2004-76, a ze dne 17. 7. 2009, č. j. 7 Afs 43/2009-75.

¹⁰ Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *Orizzonte Salute* (C-61/14, ECLI:EU:C:2015:655).

Prostředkem ochrany před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona o soudních poplatcích je právě institut individuálního osvobození od soudních poplatků,¹¹ který umožňuje soudům zohlednit osobní poměry žalobce a poplatkové povinnosti jej zbavit, a to i částečně, čehož české soudy pravidelně využívají.¹² Soudy přitom rozlišují, zda jsou spory, ve kterých žalobci žádají o osvobození od soudních poplatků, vedeny z důvodů zásadních (týkajících se „majetku, životních podmínek či jiných podobných záležitostí“¹³), nebo se jedná o spory víceméně podružné, související se „zájmem o veřejné záležitosti a fungování veřejných institucí“. Rovněž tyto podružné spory mohou jednotlivci vést, nicméně podle NSS není důvod, aby náklady na vedení takových sporů za žalobce „pravidelně nesl stát formou osvobození od soudních poplatků“.¹⁴ Důvody tohoto rozlišování dobře shrnuje drobná poznámka k posuzování rdousícího účinku poplatků v souvislosti s povinností nezletilých poplatníků platit poplatky za provoz systému shromažďování odpadů v nález ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb.: „Zejména v případech základních lidských práv a svobod, politických práv a práv na soudní a jinou ochranu totiž platí, že jimi poskytované výhody a oprávnění jsou ve své podstatě zaručeny bez ohledu na majetkové možnosti dotčeného.“¹⁵

Je-li soudní ochrana podmíněna vyčerpáním opravných prostředků a/nebo uplatněním žalobních námitek již v průběhu správního řízení či procesu vydávání opatření obecné povahy, pak je nezbytné citované závěry Ústavního soudu vztahovat i na případné zpoplatnění této účasti, které může v důsledku bránit uplatňování ústavně zaručených práv. Při posuzování proporcionality výše konkrétního poplatku je tudíž vhodné rozlišovat, zda je konkrétní poplatek (v širokém smyslu) spojen s určitým, v zásadě ekvivalentním protiplněním ze strany veřejné moci, nebo je jím podmíněno uplatňování základních práv. Skutečnost, že dotčená veřejnost ve věcech ochrany práva životního prostředí uplatňuje dle převládajícího názoru v kontextu české právní úpravy ochranu svých práv, resp. práv svých členů v případě ekologických spolků (a nikoli jen pouhý zájem na ochraně životního prostředí), je důvodem pro uplatňování striktních měřítek při hodnocení poplatků, které jsou s takovou účastí spojeny.

Zákonodárci jistě svědčí určitá míra uvážení ohledně nastavení systému poplatkových povinností, nicméně obecně podle Ústavního soudu platí, že „(r)ozhodnutím

¹¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2012, č. j. 2 As 114/2011-30.

¹² Viz např. osvobození v rozsahu 90 % výše poplatku usneseními MS v Praze ze dne 4. 11. 2013, č. j. ze dne 30. 7. 2014, č. j. 9 A 32/2013-53, ze dne 18. 12. 2013, č. j. 7 A 71/2012-37, ze dne 28. 12. 2015, č. j. 9 Ad 18/2015-80, usnesením KS v Praze ze dne 3. 5. 2016, č. j. 46 A 30/2015-29, nebo usnesením KS v Ostravě ze dne 17. 5. 2012, č. j. 22 A 61/2012-33.

¹³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Ans 12/2012-11.

¹⁴ Viz rovněž rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2016, č. j. 3 As 264/2015-10.

¹⁵ Bod 40.

o nákladech řízení může být zasaženo do práva na spravedlivý proces, např. postupem, jenž je extrémním či neočekávatelným vybočením z postupu, jenž lze na základě obsahu pravidel řízení očekávat. Rozhodování o nákladech řízení se z pohledu obecných soudů může jevit jako oblast „jednoznačně podružná“, což však neznamená, že nejde o aplikační akty s významnými dopady na práva účastníků řízení, neboť mj. významně ovlivňují úvahu o tom, zda je úsilí o ochranu práva ve svém celku účelné“.¹⁶ Další požadavky pak mohou vyplývat z mezinárodního a z unijního práva (viz dále). Z pohledu selektivní zátěže dotčené veřejnosti jsou podstatné i závěry judikatury, která se týká aplikace principu rovnosti. Jak vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, rozlišování vedoucí k porušení principu rovnosti je nepřípustné ve dvojím ohledu: může působit jednak jako akcesorický princip, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, a jednak jako neakcesorický princip zakotvený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod, který spočívá ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů.¹⁷ Širokou volnost má stát i při zdaňování, avšak i zde platí, že „stát může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu“.¹⁸

Ústavní soud dosud neposuzoval případ podobný zamýšlenému zavedení kaucí za odvolání dotčené veřejnosti proti závaznému stanovisku. Určité vodítko obsahuje judikatura k tzv. volebním kaucím, kterými je podmíněna kandidatura při volbách do Senátu. Ústavní soud dospěl k závěru, že zavedení těchto kaucí bylo vedeno legitimními cíli, z nichž tím nejpodstatnějším je zajištění určité vážnosti odrazováním od realizace pasivního volebního práva takových jednotlivců a skupin jednotlivců, kteří hodlají kandidovat z jiných než z vážných politických důvodů a jejichž předpokládané šance na volební úspěch jsou nereálné. Stanovená částka ve výši 20.000 Kč podle Ústavního soudu nepředstavuje diskriminační opatření ani ve formálním (tzv. přímá nerovnost) ani v neformálním (tzv. nepřímá nerovnost) smyslu. Volební kauce je formálně upravena pro všechny kandidující subjekty stejně a její výše není tak nepřiměřená, že by z politické soutěže *a priori* fakticky vylučovala subjekty, které hodlají svoji kandidaturu pojmout vážně.¹⁹ S účastí dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí se nabízí určité paralely, jiné naopak kulhají. S ohledem na široký okruh potenciálních účastníků řízení se jako racionální jeví snaha o omezení námitek uplatňovaných z důvodů

¹⁶ Nález ÚS ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 456/07, N 146/46 SbNU 435.

¹⁷ Viz nálezy ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317, ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb., N 89/53 SbNU 125.

¹⁸ Viz nález ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, č. 278/2004 Sb., N 35/32 SbNU 331.

¹⁹ Viz usnesení ÚS ze dne 27. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 32/02, U 32/27 SbNU 347, ze dne 24. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 24/02, ze dne 3. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 37/02, ze dne 15. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/02, ze dne 2. 12. 2002, sp. zn. IV. ÚS 708/02.

obstrukčních. Na rozdíl od kandidatury do Senátu je mnohem obtížnější označit snahu dotčených subjektů za zjevně neúspěšnou nebo šikanózní. Námitky uplatňované dotčenou veřejností přesahují zájmy jednotlivce a směřují k ochraně veřejných zájmů, a to v řízení, jehož základním rysem je vyvažování veřejných zájmů a řešení poměrů území. Účast veřejnosti tak lze spíše přirovnat k systému poměrného zastoupení, pokud již má dojít ke srovnání s volebními systémy. Ani srovnání s výší kauce není zcela na místě. Senátní volby jsou v zásadě politickou soutěží směřující k rozdělení honorovaných zastupitelských míst s dlouhodobým mandátem, se kterou se navíc tradičně pojí náklady na vedení kampaně. Podávání připomínek a námitek v řízení, ve kterých se řeší poměry v území, má především preventivní ochrannou funkci, protože slouží k upozornění na zájmy, jejichž dotčení nemusí být z dostupných podkladů rozhodnutí plně patrné. Směřuje tak k naplnění účelu daného řízení.

Povinností distributorů pohonných hmot složit kauci k zajištění nedoplatků ve výši 20 milionů Kč po celou dobu registrace se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13, č. 130/2014 Sb., N 90/73 SbNU 497. Dospěl k závěru, že příslušná regulace²⁰ vychází z legitimní snahy zákonodárce omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých deliktech na trhu s pohonnými hmotami. Ovšem doplnil, že „(n)a straně druhé je však nutno vzít především v potaz okolnost, že na trhu pohonných hmot se zároveň a především pohybují i poctiví distributoři pohonných hmot, do jejichž práv by mohla napadená právní úprava necitlivě zasáhnout. Jinak slovy českého pořekadla řečeno, mohlo by dojít k tomu, že „se špinavou vodou by bylo z vaničky vylito i dítě“.“ Spornou úpravu zrušil, protože „způsob stanovení jednotné kauce za jediný možný, ba především ve vztahu ke všem distributorům pohonných hmot nejšetrnější. Kromě tohoto způsobu by totiž jinak přicházela v úvahu zejména varianta zákonné úpravy podmínek stanovení výše kauce, která by byla zákonodárcem rozumně odstupňována. Není přitom vyloučena ani varianta, že by kauce byla stanovena pouze pro ty distributory, kteří na trh pohonných hmot vstupují, a to na časově omezenou

²⁰ Část ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, která zněla „..., a to a) složením částky ve výši 20 000 000 Kč na zvláštní účet celního úřadu s tím, že kauce v této výši musí být na tomto účtu po celou dobu registrace distributora pohonných hmot, nebo b) bankovní zárukou, kterou přijal celní úřad, k zajištění nedoplatků v celkové výši do 20 000 000 Kč, které jsou evidovány u orgánů Celní správy České republiky nebo u jiných správců daně k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot“, a ustanovení § 6i odst. 2 stejného zákona.

dobu. I proto, že napadená právní úprava může mít tzv. rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot, spočívající již například v samotné obtížnosti opatřit si požadovanou částku kauce, shledal ji Ústavní soud vedle uvedených alternativ zjevně za nejméně šetrnou ve vztahu k právu garantovanému čl. 26 Listiny.“ Ačkoliv se povahou jedná o jiný druh kauce, než je tomu v případě zamýšlené novely zákona č. 416/2009 Sb., citované závěry lze jistě využít analogicky i při posuzování omezení jiných ústavně zaručených práv. V tomto ohledu zasluhuje pozornost rovněž odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů, která kritizuje, že „Ústavní soud nedisponoval takovými podklady, na jejichž základě by si mohl učinit závěr o obratu distributorů pohonných hmot, jejich zisku, finanční náročnosti investic ani o dopadu zákonodárcem zvoleného řešení, na němž se podílela pracovní komise za účasti Unie malých a středních podnikatelů.“ Zatímco možný rdousící efekt napadené úpravy na menší distributory pohonných hmot se může jevit jako sporný, v případě kumulovatelných kaucí v desetitisícové výši, které by měli při odvolání proti rozhodnutí o umístění nebo povolení stavby dopravní infrastruktury skládat účastníci řízení včetně zástupců dotčené veřejnosti, o něm není pochyb.

Nejbližší navrhované úpravě kaucí za podání odvolání proti rozhodnutí podle zákona č. 416/2009 Sb. se jeví kontroverzní podmínka uhrazení poplatku ve výši 10.000 Kč za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední podle § 259 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Podle tohoto zákona (§ 259 odst. 4 a odst. 5) je zaplacení poplatku nezbytnou podmínkou k vyřízení podání a nevrací se ani v případě, že by namítané jednání uvedené v podnětu bylo skutečně správním deliktem. Ústavní soud se zabýval návrhem na zrušení citovaného ustanovení na půdorysu žaloby o vrácení poplatku (zaplacení bezdůvodného obohacení) z důvodu namítané protiústavnosti poplatku spočívající v jeho rozporu s petičním právem podle čl. 18 odst. 1 Listiny a principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ve věci rozhodující II. senát postoupil tento návrh plénu, které ho však usnesením ze dne 23. 10. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 28/18, odmítlo jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Plénum Ústavního soudu ve výše zmíněném usnesení dospělo k závěru, že nárok navrhovatele vůči státu na vrácení poplatku nemohl být posuzován v občanském soudním řízení, jak se stalo, a odkázal stěžovatele do správního soudnictví bez zodpovězení otázky souladu sporného ustanovení s ústavním právem.²¹ II. senát ústavního soudu následně zrušil napadený rozsudek civilního soudu s pokynem, aby tento v dalším řízení postupoval podle § 104b o. s. ř., aby stěžovateli zůstala

²¹ Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka, Ludvíka Davida a Kateřiny Šimáčkové vytýká plénu, že namísto, aby se v pochybnostech o správné procesní cestě uplatnění nároku stěžovatele snažilo hledat způsob, jak řešit problémy, které mu byly předloženy, bylo jeho rozhodnutí vedeno dominantní snahou nalézt důvod, pro který je možné odmítnout zabývat se meritem věci.

zachována možnost soudního přezkumu postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci správního soudnictví.²² Posouzení souladu sporného poplatku s ústavně zaručenými právy tedy bude čekat na vhodnější příležitost.²³

Širší rámec – judikatura ESPL

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod zaručuje právo na spravedlivý proces, za které považuje dle čl. 6 odst. 1 projednání záležitosti nezávislým a nestranným soudem spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě. Související judikatura ESPL se tedy zaměřuje na řízení před soudy a ve vztahu k poplatkové povinnosti je z ní možné dovodit, jak bude patrné, že soudní ochrana by neměla být spojená s nadměrnými náklady.

Na první pohled však nemusí být zřejmé, že se čl. 6 čl. 1 Úmluvy vztahuje i na řízení před správními soudy, protože hovoří o soudu, který rozhoduje o „občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění“. ESPL uplatňuje nezávislé posouzení povahy řízení bez ohledu na to, jak jej označuje vnitrostátní právo,²⁴ a tradičně vychází z toho, že je ke sporům o občanských právech nutné řadit vedle disputací mezi jednotlivci také spory, ve kterých stát zastává pozici soukromoprávní.²⁵ Tento přístup se však postupně vyvíjí a ESPL pod ochranu poskytovanou citovaným ustanovením začal podřazovat i spory, které posuzují správní soudy, pokud je jejich povaha spíše soukromoprávní,²⁶ což se týká i například sporů o vydání stavebního povolení,²⁷ rozhodnutí o vyvlastnění²⁸ nebo celé řady dalších správních rozhodnutí,²⁹ a to i z oblasti ochrany životního prostředí.³⁰ Zásadní jsou v tomto ohledu závěry, ke kterým ESPL dopěl letos

²² Nález ÚS ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. II. ÚS 3621/17.

²³ K tomu viz např. řízení vedené před NSS pod sp. zn. 3 As 184/2017.

²⁴ Viz rozsudek ESPL ze dne 28. 6. 1978, *König proti Německu* (stížnost č. 6232/73, body 88-89).

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Prvně patrně rozhodnutí z oblasti uplatňování nároků z pojištění proti průmyslové havárii podle německé úpravy v rozsudku ESPL ze dne 29. 5. 1986, *Deumeland proti Německu* (stížnost č. 9384/81, bod 74: „Having evaluated the relative cogency of the features of public law and private law present in the instant case, the Court finds the latter to be predominant. None of these various features of private law is decisive on its own, but taken together and cumulatively they confer on the asserted entitlement the character of a civil right within the meaning of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention, which was thus applicable.“).

²⁷ Viz např. rozsudek ESPL ze dne 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku* (stížnost č. 7152/75).

²⁸ Např. rozsudek ESPL ze dne 21. 2. 1986, *James a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 8793/79), a další rozhodnutí zmiňovaná v minulém čísle časopisu.

²⁹ Viz např. rozsudky ESPL ze dne 16. 7. 1971, *Ringeisen proti Rakousku* (stížnost č. 2614/65), ze dne 23. 10. 1985, *Bentham proti Nizozemsku* (stížnost č. 8848/80), ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku* (stížnost č. 10873/84), nebo ze dne 16. 12. 1992, *De Geouffre de la Pradelle proti Francii* (stížnost č. 12964/87).

³⁰ Viz např. rozsudek ESPL ze dne 10. 11. 2004, *Taşkın a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99).

v rozsudku ve věci **Bursa Barosu Başkanlığı a ostatní proti Turecku**.³¹ Spor se týkal neschopnosti Turecka provést rozhodnutí, která nařizovala omezení provozu továrny na škrob v Orhangazi. Mezi stěžovateli bylo 21 jednotlivců a také dvě nevládní organizace. ESPL posoudil stížnost jako přípustnou toliko u šesti jednotlivců, kteří se proti správním rozhodnutím bránili před vnitrostátními soudy. ESPL dovedl, že došlo k porušení jejich práva na soudní ochranu (čl. 6 odst. 1), protože soudní rozhodnutí nebyla několik let provedena. Namítaným porušením čl. 2 (právo na život) a čl. 8 (právo na soukromí a rodinný život) se po zodpovězení podle něj hlavní právní otázky již nezabýval. Co se týče občanských práv žalobců, která mohla být provozem továrny dotčena, ESPL se spokojil s tím, že všichni žili v okolí továrny, poukazovali na nepříznivé vlivy továrny na životní prostředí a že turecký kasační soud dovedl, že jim občanské právo svědčí. Je patrné, že perspektivou ochrany zaručené čl. 6 Úmluvy ustupuje význam vlastnických práv, která jsou základem „klasických“ sousedských žalob. Jinak řečeno, ESPL by se dost možná spokojil jen s tím, že podle vnitrostátního civilního práva svědčí žalobci např. právo nájemní či právo na příznivé životní prostředí. Podstatné je, že ESPL uvedl, že se čl. 6 Úmluvy uplatní bez ohledu na širokou povahu veřejného zájmu, který žalobci chrání: „...navzdory obecnému zájmu, který v projednávaném případě žalobci uplatňují, nemůže být jejich procesní postup považován za uplatňování prostředků typu *actio popularis*, a to i s přihlédnutím k okolnostem případu, zejména k povaze sporu a napadených aktů i k aktivní legitimaci žalobců. Soud proto dospěl k závěru, že stížnost vznesená žalobci byla dostatečně spojena s občanskými právy, u kterých mohou dotčené strany namítat, že jim svědčí, aby bylo možné aplikovat článek 6.“³²

Ke konstatovanému porušení čl. 6 je těžké se ubránit určité hořkosti podpořené prostou matematikou: O stížnosti ESPL rozhodl v červnu 2018, tedy téměř po třinácti letech od jejího podání. Odsoudil délku nečinnosti tureckých správních orgánů, která v době podání stížnosti k ESPL trvala celých šest a půl let (od ledna 1999 do července 2005). Celkově jsme na dvaceti letech, z nichž dvě třetiny leží na bedrech ESPL a celá věc ještě zdaleka není u konce, pouze se její těžiště přeneslo k hodnocení změn vnitrostátní úpravy, které umožnily legalizaci provozu. Z informací uvedených soudem je totiž zřejmé, že klíčovou roli v celé kauze představuje skutečnost, že továrna je zahraniční investicí, kterou chce Turecko ochránit.

Zejména se ESPL zcela vyhnul tomu podstatnému, o co v případě ilegálního provozu jde – posouzení zásahu do práv dotčených osob, ke kterému procesní zajištění pouze směřuje. Jak uvádí soudce Lemmens ve svém odlišném stanovisku,

³¹ Rozsudek ESPL ze dne 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Başkanlığı a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 25680/05).

³² Bod 128, vlastní překlad.

„stížnosti na porušení článků 2 a 8 se týkají podstaty sporu žalobců o provoz závodu v jejich životním prostředí (viz bod 127 rozsudku). Stížnost na porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy, jakkoli důležitá, se týká pouze řízení. Zatímco si vnitrostátní orgány uvážily, že mohou změnit účinek zrušujících rozsudků prostřednictvím legislativního zásahu, zůstává otázkou, nakolik je tento zásah spolu s dalšími akty, které jej následovaly, souladný s vyššími standardy, jako například těmi, které směřují na ochranu života nebo soukromí a rodinného života. Za těchto okolností se zdá, že „hlavní právní otázkou“ nemusí být ta, která spadá pod namítané porušení čl. 6 odst. 1. Z mého pohledu jsou námitky porušení článků 2 a 8 podstatné a zasluhují posouzení jak přípustnosti, tak i meritorní.“³³

Co se týče nároků na účinnou soudní ochranu, judikatura ESLP především akcentuje spravedlivé vyvažování práv dotčených osob a zájmu na funkčním rozhodování správních orgánů, resp. výběru soudních poplatků. Pokud dochází k omezení přístupu k soudní ochraně, ESLP posuzuje především legitimní cíle a proporcionalitu takového omezení,³⁴ a to i s ohledem na relevantní mezinárodní závazky nebo existenci širší shody či trendu mezi evropskými státy,³⁵ přičemž obojí je podstatné z hlediska provádění požadavků Aarhuské úmluvy.

Soudní poplatky samotné nejsou v rozporu s čl. 6 Úmluvy, nicméně jejich nadměrná výše může představovat nepřiměřené omezení soudní ochrany, ať již se jedná o poplatky ukládané před zahájením, v průběhu nebo na konci soudního řízení.³⁶ Zejména přísným požadavkům podléhají poplatky ukládané na počátku řízení,³⁷ poplatky za řízení na prvním stupni víceúrovňového soudního přezkumu³⁸ a takové poplatky, jejichž výše vůbec nezohledňuje důvody podání žaloby nebo vyhlídky na její úspěch.³⁹ Vyměřený poplatek nesmí v podstatě negovat výsledek soudního řízení,⁴⁰ ani by neměl vycházet z nepodložených domněnek soudu.⁴¹ Přestože ESLP posuzoval až na výjimky přiměřenost soudních poplatků

³³ Odlišné stanovisko soudce Lemmense, vlastní překlad.

³⁴ Viz již rozsudek ESLP ze dne 28. 5. 1985, *Ashingdane proti Spojenému království* (stížnost č. 8225/78).

³⁵ Viz rozsudek ESLP ze dne 15. 3. 2018, *Naït-Liman proti Švýcarsku* (stížnost č. 51357/07).

³⁶ Viz rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2007, *Stankov proti Bulharsku* (stížnost č. 68490/01).

³⁷ Viz v případě restitučního sporu rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2011, *Weissman a ostatní proti Rumunsku* (stížnost č. 63945/00, bod 42: „Having regard to the circumstances of the case, and particularly to the fact that this restriction was imposed at an initial stage of the proceedings, the Court considers that it was disproportionate and thus impaired the very essence of the right of access to a court“).

³⁸ Viz rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1995, *Tolstoy Miloslavsky proti Spojenému království* (stížnost č. 18139/91).

³⁹ Viz rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2005, *Podbielski a PPU Polpure proti Polsku* (stížnost č. 39199/98).

⁴⁰ Viz citovaný rozsudek ve věci *Stankov proti Bulharsku*. Stěžovateli byla přiznána náhrada za nezákonnou detenci, ovšem vyměřený soudní poplatek dosáhl téměř 90 % této náhrady.

⁴¹ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 19. 6. 2001, *Kreuz proti Polsku* (stížnost č. 28249/95). Stěžovatel se domáhal náhrady škody za nezákonné rozhodnutí vydané v územním řízení. Vyměřený poplatek

v civilním procesu, jeho požadavek na posouzení schopností a možností žalobce uhradit soudní poplatek a případné snížení poplatkové povinnosti⁴² lze přirozeně vztáhnout i na linii správního soudnictví. Platí přitom, že okolnosti rozhodné pro vyměření poplatku je třeba hodnotit ke dni podání žaloby a ani ze skutečnosti, že žalobce poplatek v budoucnu poplatek zaplatí (ve znovuzahájeném sporu), nemusí potvrzovat správnost závěrů soudu.⁴³ Uvedená východiska se přitom uplatní i v případě, kdy procesní úprava vyžaduje složení kauce nebo jiného protizávazku.⁴⁴

Přístup k soudní ochraně a hranice nepřiměřené nákladnosti (SDEU)

Ve vztahu k soudní ochraně SDEU uznává procesní autonomii členských států, kterým svědčí značná volnost v nastavení procesního systému. Tato volnost je omezená v obecné rovině požadavkem účinné soudní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv EU⁴⁵ a na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU, podle které jsou členské státy povinny „zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem.“⁴⁶ Předobrazem čl. 47 Listiny základních práv EU byl zmiňovaný čl. 6 Úmluvy, takže je při jeho interpretaci možné vycházet z citovaných závěrů judikatury ESPL.

Stejně jako pro jiné oblasti dotčené unijním právem platí, že při neexistenci pravidel soudního řízení přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie. Nicméně platí, jak doplnil SDEU např. v rozsudcích ve věcech **C-115/09 (*Bund für Umwelt und***

se rovnal průměrnému ročnímu platu v Polsku, nicméně podstatné je, že soud při jeho stanovení vycházel spíše z domněnek než ze skutečné situace. Viz bod 64: „In addition, the courts made certain assumptions as to the applicant's financial standing that were not fully supported by the material before them (see paragraphs 19-21 and 40 above).“

⁴² Viz např. rozsudek ESPL ze dne 6. 9. 2007, *Kijewska proti Polsku* (stížnost č. 73002/01).

⁴³ Tamtéž, bod 45: „It is true that the applicant on the third occasion paid court fees of PLN 5,490 for lodging her claim and the same sum for pursuing her appeal (see paragraphs 17 and 18 above). However, this was almost four years after her previous unsuccessful attempt to be exempted from payment of court fees and cannot be seen as proof that, as regards the second set of proceedings, the courts had made a correct and fair assessment of her situation at that time. The applicant's ability to pay court fees should have been assessed at the material time on the basis of the particular situation in which the applicant had found herself.“

⁴⁴ Viz rozsudek ESPL ze dne 13. 7. 1995, *Tolstoy Miloslavsky proti Spojenému království* (stížnost č. 18139/91).

⁴⁵ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2007, *Unibet* (C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, bod 37).

⁴⁶ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, *Puškár* (C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725, bod 57).

Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen)⁴⁷ a **C-570/13 (Gruber)**,⁴⁸ že takto stanovené podmínky nesmějí být „méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).“ Zásada rovnocennosti znamená, že procesní podmínky soudního řízení stanovené vnitrostátním právem k zajištění ochrany práv procesních subjektů vyplývajících z unijního práva nemohou být méně příznivé než podmínky podobných řízení určených k zajištění ochrany práv procesních subjektů založených na vnitrostátních ustanoveních. Zásada efektivity vyžaduje, aby ochrana práv nepodléhala podmínkám, které by v praxi mohly znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv.⁴⁹

Z uvedeného vyplývá, že vnitrostátní úprava nákladů soudního řízení může být v rozporu nejen s konkrétními požadavky právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí, ale obecně se zásadami unijního práva. Bez ohledu na existenci zvláštní úpravy svědčí SDEU pravomoc k posouzení vnitrostátních pravidel soudního řízení již na základě zmiňovaného čl. 4 odst. 3 SEU.⁵⁰ V této souvislosti je možné poukázat na otázku předloženou Soudnímu dvoru v souvislosti s náklady soudního řízení ve věci **C-376/03 (D)**. Předkládající soud se tázal, zda právo Společenství brání takové vnitrostátní úpravě, podle které se nahrazuje v zásadě pouze omezená část nákladů soudního řízení v případě, kdy je účastník řízení úspěšný v řízení před vnitrostátním soudem v důsledku porušení práva Společenství členským státem. Jednalo se sice o věc z daňové oblasti a vedle toho tato otázka ani nebyla zodpovězena, neboť Soudní dvůr nedospěl k závěru, že došlo k porušení Smlouvy,⁵¹ ovšem je možné zmínit stanovisko generálního advokáta.⁵² Podle něj „(n)ákladný procesní systém je, stejně jako systém pomalý, neslučitelný s právem na účinnou nápravu. Předkládajícímu soudu přísluší vyvodit vlastní závěry o svém procesním systému a provést analýzu jeho souladu s uvedenými požadavky, jak z věcných, tak z pragmatických důvodů. Nejenže má lepší postavení k posouzení svého vnitrostátního právního řádu a k odpovídajícím opatřením, ale má i prostředky k tomu, aby tak učinil, s ohledem na skutkové a právní poznatky, které má k dispozici. Podpůrně platí, že procesní pravidlo, které umožňuje náhradu pouze částky

⁴⁷ Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, bod 43).

⁴⁸ Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231, bod 37).

⁴⁹ Rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656, body 54-55).

⁵⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Toma* (C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499, bod 21).

⁵¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 5. 7. 2005, *D*, (C-376/03, ECLI:EU:C:2005:424).

⁵² Stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 26. 10. 2004, *D*, (C-376/03, ECLI:EU:C:2004:663).

*mírně přesahující 2 000 eur z celkových nákladů ve výši 12 500 eur vynaložených v průběhu soudního řízení s cílem dosáhnout vrácení zaplacené, avšak nikoli splatné, daně, může porušovat zásadu efektivit práva Společenství, neboť může zmařit možnost soudní nápravy a odradit držitele práv na základě práva Společenství od jejich obrany.*⁵³

Uvážení členských států je dále omezeno konkrétními požadavky, které vyplývají z Aarhuské úmluvy a z unijních směrnic. V tomto ohledu je možné odkázat např. na závěry SDEU v rozsudku ve věci **C-416/10 (Križan)**:⁵⁴ „Členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivit, rozhodovacím prostorem při použití článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 15a směrnice 96/61. Zejména jim přísluší, aby určily, který soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem je příslušný rozhodovat o opravných prostředcích, na které se vztahují tato ustanovení a podle jakých procesních podmínek, pokud ovšem byla dodržena výše uvedená ustanovení“. Nebo na závěry SDEU v rozsudku ve věci **C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen)**:⁵⁵ „I když tedy členským státům přísluší, aby v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 určily – je-li jejich právní řád takto nastaven – práva, jejichž porušení může vést k podání žaloby v oblasti životního prostředí, nemohou tím, že k takovému určení přistoupí, zbavit sdružení na ochranu životního prostředí, která splňují požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice, možnosti, aby hrály úlohu, která jim je přiznána jak směrnicí 85/337, tak Aarhuskou úmluvou.“

Přístup k soudní ochraně ve sporech týkajících se ochrany životního prostředí pochopitelně není bezplatný a nese s sebou náklady, bez jejichž vynaložení soudní řízení neproběhne (soudní poplatek, náklady na povinné zastoupení) nebo které jsou se soudním řízením spojené (vynaložený čas, práce a prostředky spojené s přípravou podání, obstaráním důkazních materiálů a účastí na soudním řízení). Obecně platí, že stanovené podmínky (např. požadavky na velikost, zavedenost či zaměření, náklady soudního řízení apod.) nesmí omezovat široký přístup k právní ochraně. Soudní řízení ve sporech týkajících se práva životního prostředí nesmějí být podle Aarhuské úmluvy⁵⁶ a jejich prováděcích ustanovení

⁵³ Body 110-112.

⁵⁴ Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, Križan (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, bod 106).

⁵⁵ Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, bod 44).

⁵⁶ Článek 3 odst. 8: „Každá strana zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“ Článek 9 odst. 4 a 5: „(4) Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou

ve směrnici EIA a ve směrnici IPPC (resp. nověji ve směrnici IED) nepřiměřeně nákladná.⁵⁷ Z tohoto požadavku vychází i SDEU, jak vyplývá např. z jeho rozsudku ve věci **C-243/15 (Lesoochránárske zoskupenie VLK)**⁵⁸: „Z článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy přitom vyplývá, že toto ustanovení omezuje prostor pro uvážení, kterým disponují členské státy při určení podmínek pro podávání opravných prostředků, které jsou v něm uvedeny, jelikož cílem této úmluvy je poskytnout „široký přístup k právní ochraně“ dotčené veřejnosti, která zahrnuje organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky kladené čl. 2 odst. 5 této úmluvy [obdobně, pokud jde o článek 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice 85/337“), který téměř doslovně přebírá znění čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy“. Požadavek, aby řízení před soudem nebyla příliš nákladná, ovšem platí pro všechny případy přístupu k soudu v návaznosti na možné porušení unijního práva, protože obecná ustanovení Aarhuské úmluvy, která SDEU používá jako východiska, se vztahují na soudní ochranu obecně (tedy i v režimu čl. 9 odst. 3 Úmluvy).

Z pohledu požadavků účasti veřejnosti musí vnitrostátní úprava soudního přezkumu umožňovat široký přístup dotčené veřejnosti, v duchu konstatování Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, že přístup k přezkumnému řízení musí být zásadou, a nikoli výjimkou.⁵⁹ Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti je pak konkrétním vyjádřením této obecné zásady přístupu k právní ochraně v unijním právu životního prostředí.⁶⁰

Vedle ochrany vlastních práv je účelem přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni také prosazování unijního práva, tj. nikoliv jen

a účinnou nápravu, včetně právně příkazných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. [...] (5) [...] a zvaží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

⁵⁷ Viz čl. 11 odst. 4 směrnice EIA, článek 25 odst. 4 směrnice IED (a taktéž původní čl. 15a odst. 5 směrnice IPPC): „Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, body 58-59).

⁵⁹ Oznámení ACCC/C/2005/11, (Belgie) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), bod 35.

⁶⁰ Viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781, bod 33: „Dále je třeba mít na paměti, že pravidlo o nepřiměřené nákladnosti ve směrnici 2011/92 je konkrétním vyjádřením obecné zásady přístupu k právní ochraně v unijním právu životního prostředí, jak je zřejmé z judikatury Soudního dvora a z úmluvy (jako jeden z jejích třech pilířů).“).

ochrana vlastních práv žalobců. Podle SDEU tak užitečný účinek jednotlivých směrnic, jakož i jejich účel, jímž je ochrana životního prostředí, vyžadují, aby se jich jednotlivci nebo případně řádně ustavený ekologický spolek mohli dovolávat u soudu.⁶¹ Uvedené znamená, že omezení přístupu k soudní ochraně by podle SDEU bylo nejen porušením Aarhuské úmluvy a příslušných unijních směrnic, ale také by bylo přitom neslučitelné se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicí a který vyžaduje, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinností, které ukládá. Z pohledu zajištění účinku unijního práva může být soudní přezkum i věcně omezený, ale musí zavést takové nástroje, které umožní zajistit plnou efektivitu unijního práva. Viz rozsudek SDEU ve věci **C-71/14 (East Sussex County Council)**:⁶² „Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že výkon práv přiznaných unijním právním řádem není v praxi znemožněn nebo nadměrně ztížen pouhou skutečností, že soudní přezkumné řízení rozhodnutí správních orgánů neumožňuje přezkum uvedených rozhodnutí v plném rozsahu. Nicméně podle téže judikatury to nic nemění na tom, že každý vnitrostátní postup soudního přezkumu musí soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí umožnit použít efektivně v rámci přezkumu jeho legality relevantní zásady a pravidla unijního práva (v tomto smyslu rozsudky *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36, jakož i *HLH Warenvertrieb a Orthica*, C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 75 až 77). Omezený soudní přezkum, co se týče posouzení určitých otázek týkajících se skutkových okolností, je v souladu s unijním právem za podmínky, že soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí umožňuje použít efektivně v rámci přezkumu jeho legality relevantní zásady a pravidla unijního práva (v tomto smyslu rozsudek *HLH Warenvertrieb a Orthica*, C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, bod 79).“⁶³

Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti tedy potvrzuje ochranu vyplývající z Aarhuské úmluvy, ale má širší dosah; vyžaduje zejména, aby bylo přihlíženo rovněž k veřejnému zájmu na zajištění účinné soudní kontroly rozhodnutí, jež by mohla mít významný vliv na životní prostředí, zatímco článek 47 Listiny základních práv EU se zaměřuje jen na práva jednotlivců. Pravidlo nepřiměřené nákladnosti proto stanoví dodatečnou ochranu.

Co konkrétně znamená *přílišná nákladnost* soudního řízení, osvětlil SDEU zejména v rozsudku ve věci **C-260/11 (Edwards a Pallikaropoulos)**,⁶⁴ ve které před-

⁶¹ V obdobném smyslu viz rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, bod 37, a rozsudek ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, bod 44).

⁶² Rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656, body 54-55).

⁶³ Bod 58.

⁶⁴ Rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos* (C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221).

běžné otázky žádaly nastínění postupu v rozhodnutí o nákladech řízení ukládaných neúspěšnému příslušníku dotčené veřejnosti, a odpověď na to, zda je možné zohlednění objektivních kritérií (například schopnost „běžného“ člena veřejnosti dostat své případné povinnosti k náhradě nákladů řízení) nebo subjektivních kritérií (s ohledem na prostředky, jimiž konkrétní navrhovatel disponuje) nebo jejich kombinace; zda je relevantní, že žalobce se ve skutečnosti nenechal odradit od zahájení řízení či pokračování v řízení, a zda je přípustné uplatňovat odlišný přístup k těmto otázkám ve fázi odvolacího řízení nebo ve fázi řízení o dalším opravném prostředku, než je tomu v řízení v prvním stupni. SDEU dovedl, že „požadavek „přiměřených nákladů“ v oblasti životního prostředí z respektování práva na účinný prostředek nápravy, zakotveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i ze zásady efektivity, podle které procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie“.⁶⁵ A dále uvedl, že „(...) dotčeným osobám nesmí být bráněno zahájit soudní řízení spadající do působnosti těchto článků ani pokračovat v účasti na takovém řízení z důvodu finanční zátěže, která by z toho mohla vyplývat. Pokud má vnitrostátní soud rozhodnout o uložení nákladů řízení jednotlivci, který jako žalobce neměl úspěch ve sporu v oblasti životního prostředí, nebo obecně, pokud, jak tomu může být v případě soudů Spojeného království, má v dřívější fázi řízení zaujmout stanovisko k případnému omezení nákladů řízení, které lze uložit navrhovatel, jenž neměl ve věci úspěch, musí se ujistit, že tento požadavek bude dodržen, a přitom musí zohlednit jak zájem osoby, která chce hájit svá práva, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí.“⁶⁶

Z rozsudku vyplývají dvě pravidla: 1) stran prostředků způsobilých dosáhnout cíle účinné právní ochrany v oblasti práva životního prostředí bez nepřiměřených nákladů řízení je třeba zohlednit veškerá relevantní ustanovení vnitrostátního práva, a zejména vnitrostátní systém právní pomoci, 2) vnitrostátní soud musí zohlednit i zájem osoby, která chce hájit svá práva, a obecný zájem na ochraně životního prostředí. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů soudního řízení přitom vnitrostátní soud nemůže posuzovat odlišně v závislosti na tom, zda rozhoduje v prvním stupni, o odvolání nebo o dalším opravném prostředku.

Podstatné je i širší pozadí posuzované kauzy, které ukazuje, nakolik je složité dodržet závazky vyplývající z unijního práva v systému soudní ochrany, který nese i při ochraně veřejných subjektivních práv výrazné civilistické rysy. V unijním kontextu se touto vlastností vyznačuje zejména řízení ve Spojeném království. Avery⁶⁷ uvádí, že britská vláda byla paradoxně jednou z hybných sil při vytváře-

⁶⁵ Bod 33.

⁶⁶ Bod 35.

⁶⁷ AVERY, M. *The UK and Environmental democracy – the Aarhus end of nowhere?* [online], 7. 5. 2013.

ní a prosazování Aarhuské úmluvy. Ve Spojeném království panovalo mylné přesvědčení, že zákaz nepřiměřené nákladnosti přístupu k soudní ochraně se vztahuje pouze na poplatky za zahájení soudního řízení, ovšem tento předpoklad se ukázal jako mylný. Zásadním problémem se ukázala být nejen celková výše poplatků,⁶⁸ ale také nedostatek předvídatelnosti celkové výše nákladů. Předvídatelnost totiž představuje nedílnou součást posouzení toho, zda řízení není nepřiměřeně nákladné, což SDEU potvrdil při výkladu pravidla o zákazu nepřiměřené nákladnosti podle směrnice EIA,⁶⁹ tak i obecně k nákladnosti soudního řízení (mimo oblast životního prostředí).⁷⁰ Jak uvádí generální advokátka ve svém stanovisku ve věci *Edwards a Pallikaropoulos*,⁷¹ výklad pojmu *nepřiměřeně nákladné* nelze z důvodu zajištění jednotného uplatňování unijního práva ponechat na členských státech.⁷² Dodává, že „(n)ejde jen o to, aby bylo zamezeno nákladům řízení, které jsou nepřiměřené, tedy které jsou v nepoměru k řízení, ale řízení nesmějí být především tak nákladná, že by hrozilo, že by z důvodů těchto nákladů tato řízení neproběhla. Přiměřené, avšak prohibitivní náklady přicházejí v úvahu zejména u řízení v oblasti ochrany přírody souvisejících s velkými projekty, neboť tyto projekty mohou být v každém ohledu velmi nákladné, například s ohledem na nastolené právní, vědecké a technické otázky, jakož i na počet zúčastněných.“⁷³

Z uvedeného vyplývá, že žalobce z řad dotčené veřejnosti by neměl být omezován toliko na základě důvodu, že brojí proti rozsáhlému záměru, ani čelit kumulaci nákladů, které ústí v těžko předvídatelnou finanční zátěž, například v důsledku toho, že rozporuje závěry správních orgánů, které se promítají do celé řady podkladových aktů pro napadené rozhodnutí. V tomto ohledu platí, že nastavení rozhodovacích procesů je na uvážení zákonodárce, nicméně účastník řízení (resp. později žalobce) jej nesmí pocítovat jako nadměrné břemeno. Jinými slovy, fragmentace povolovacích procesů nesmí vést k odepření účinné soudní ochrany nebo v důsledku až k odepření spravedlnosti.

Dostupné z: <http://markavery.info/2013/05/07/uk-environmental-democracy-aarhus/>

⁶⁸ Avery zmiňuje případ Lilian Pallikaropoulosové z Rugby, které byla uložena povinnost zaplatit téměř 90.000 liber za neúspěch ve věci, ve které se domáhala posouzení zákonnosti provozu cementárny. Nebo případ Marca McGintyho ze Skotska, který podobně brojil proti později odstavené elektrárně v Hunterstonu (30.000 liber), a případ obyvatel města Merthyr Tydfil (nachází se blízko Cardiffu), kterým byla uložena povinnost uhradit 257.104 liber v souvislosti s předběžným opatřením nařízeným ve sporu týkajícím se těžby uhlí.

⁶⁹ Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise v. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67, bod 58).

⁷⁰ Rozsudek SDEU ze dne 11. 12. 2003, *AMOK* (C-289/02, ECLI:EU:C:2003:669, bod 30).

⁷¹ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 18. 10. 2012, *Edwards a Pallikaropoulos* (C-260/11, ECLI:EU:C:2012:645).

⁷² Bod 25.

⁷³ Bod 29.

Požadavek, že výše nákladů soudního řízení musí reflektovat obecný zájem na ochraně životního prostředí, znamená, že není možné omezeně vycházet z osobních poměrů žalobce, nýbrž je třeba přihlížet k tomu, že „soukromé osoby a sdružení jsou přirozeně povolány k tomu, aby sehrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí. Z tohoto hlediska se náklady řízení nesmí v určitých případech jevit jako objektivně nepřiměřené. Náklady řízení tak nemohou přesáhnout finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřené. Co se týče analýzy hospodářské situace dotčené osoby, nemůže se posouzení, které musí provést vnitrostátní soud, zakládat pouze na odhadovaných finančních možnostech „průměrného“ žalobce, jelikož takové údaje nemusejí mít mnoho společného se situací dotčené osoby. Kromě toho může soud zohlednit situaci dotčených účastníků řízení, rozumné vyhlídky žadatele na úspěch, závažnost zájmů dotčených ve sporu pro žadatele i pro ochranu životního prostředí, složitost použitelného práva a řízení, jakož i případnou neuváženost návrhu v různých stádiích řízení“.⁷⁴ Citovaný závěr pochopitelně platí i pro účast dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních, a to zvláště tehdy, je-li taková účast podmínkou aktivní legitimace pro řízení před soudem.

Civilistické rysy soudního sporu nejsou přitom důvodem, aby nebylo možné citované závěry vztáhnout např. na úpravu českého správního soudnictví. Generální advokátka Kokott dokonce dovozuje, že pokud je systém soudního přezkumu koncipován jako spor mezi dotčeným žalobcem a správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, mělo by být břemeno nákladů mnohem nižší, než jaké je ve sporech žalobce s provozovatelem. Vyplývá to ze závěrů stanoviska ve věci **C-530/11 (Komise v. Spojené království)**:⁷⁵ „V případě soukromých účastníků řízení může být vzájemné omezení nákladů řízení za určitých okolností odůvodněno procesní rovností zbraní, která je součástí základního práva na spravedlivý proces), které je v čl. 9 odst. 4 Úmluvy výslovně uvedeno jako hlavní zásada řízení. O této rovnosti zbraní je možno pochybovat (...) Komise však právem zdůrazňuje, že se v projednávané věci jedná jen o žaloby podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC. Z jejich podstaty vyplývá, že směřují proti rozhodnutím správních orgánů, kterým je buď povolení záměru po provedení posouzení vlivů na životní prostředí, nebo integrované povolení určitých průmyslových činností. V řízení proti státním orgánům od počátku neexistuje skutečná rovnováha, protože tyto zpravidla disponují daleko rozsáhlejšími zdroji než osoby uvedené v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC. Jednostranné ochranné usnesení o nákladech

⁷⁴ Rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos* (C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221, body 40-43).

⁷⁵ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 12. 9. 2013, *Komise v. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2013:554).

řízení představuje v této souvislosti jen první krok k nastolení rovnosti zbraní. V řízeních tohoto druhu kromě toho jde v konečném důsledku o společný zájem obou účastníků řízení, kterým je ochrana práva. Správní orgán, který neměl v soudním řízení úspěch, protože jeho napadené rozhodnutí je protiprávní, si stran nákladů řízení nezaslouží ochranu, která by byla srovnatelná s ochranou žalobce. Tento orgán totiž porušením práva řízení zapříčinil. A konečně veřejnému zájmu na ochraně práva přísluší podle Aarhuské úmluvy velká váha. Tento zájem brání přinejmenším v řízeních podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC omezení takového nástroje, jakým je odměna závislá na úspěšnosti, který může přispět k zamezení nepřiměřených nákladů na vlastní zastupování. (...) Na jednu stranu je pravda, že orgány nemohou prostředky, které již použily na soudní řízení, použít na plnění svých hlavních úkolů. Na druhou stranu s tím úmluva počítá. Je to i smysluplné, protože soudní vynutitelnost práva životního prostředí, resp. riziko napadení před soudem, nutí orgány k tomu, aby při uplatňování tohoto práva jednaly zvlášť svědomitě. To však nevylučuje jakoukoli ochranu před náklady řízení pro správní orgány. Neexistuje žádný důvod pro to, aby byly zatíženy odměnou pro zástupce protistrany, která závisí na úspěšnosti a která výrazně převyšuje obvyklé odměny, které nejsou závislé na úspěšnosti. „Asymetrické“ vzájemné ochranné usnesení o nákladech řízení, které sice omezuje riziko obou účastníků spojené s náklady řízení, přesto ale ponechává prostor pro přiměřenou odměnu závislou na úspěšnosti, proto i v řízeních vedených proti správním orgánům nemůže být v zájmu procesní rovnosti zbrani bez dalšího vyloučeno. Nesmí ale vést k tomu, že finančně silnější správní orgány dostanou pobídku k tomu, aby neúměrným rozšiřováním předmětu sporu zvýšily vlastní náklady žalobce natolik, že výrazně překročí hranice nahraditelných nákladů řízení. Jaký rozsah má ve smyslu uvedeného přiměřená odměna závislá na úspěšnosti, lze rozhodnout jen v kontextu konkrétního případu.“⁷⁶

Nutno dodat, že podle SDEU nemá požadavek, že určitá soudní řízení vedená v oblasti životního prostředí nesmí být nepřiměřeně nákladná, přímý účinek, takže vnitrostátní soud pouze musí vykládat vnitrostátní právo takovým způsobem, který v co možná největším rozsahu umožní dospět k výsledku, který je v souladu s cílem sledovaným tímto pravidlem. To znamená, že se zástupci dotčené veřejnosti mohou dovolávat přímého účinku unijního práva v tom směru, aby jim byl zaručen přístup k soudní ochraně, ale již nikoliv k tomu, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná. Tento závěr vyplývá především ze závěrů SDEU v rozsudku ve věci **C-167/17 (Klohn)**:⁷⁷ „V této souvislosti je třeba nejprve připomenout, že článek 10a pátý pododstavec směrnice 85/337, ve znění pozdějších předpisů, pouze stanoví, že dotčená řízení „musí být spravedlivá, nestranná a včasná a nesmí být

⁷⁶ Body 72-79.

⁷⁷ Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:833).

nepřiměřeně nákladná“. Vzhledem k obecnosti použitých výrazů lze tato ustanovení stěžejí považovat za ustanovení ukládající členským státům dostatečně přesné povinnosti, které nevyžadují přijetí vnitrostátních ustanovení umožňujících zajistit jejich provedení.⁷⁸ Možno poznamenat, že generální advokát dospěl k odlišnému závěru, ovšem pro výklad nároků na přiměřenost nákladů soudního řízení je možné uvést například jeho závěr k širokému uvážení členských států, jakým způsobem splní podmínky vyplývající z unijního práva: „Je ale také pravda, že členské státy disponují širokým prostorem pro uvážení ohledně způsobu uplatňování pravidla NPE. Existuje mnoho forem a metod, které členské státy mohou zvolit, jako například stanovit, že mezi účastníky musí být sjednány dohody; vytvořit mechanismus stanovující horní hranice nebo zavedení maximálních limitů pro rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů; ochranná rozhodnutí o nákladech řízení; snížení soudních poplatků; zavedení omezení u odměn advokáta; legislativně zavést povinnost státu vytvořit systém právní pomoci. Taková opatření mohou být vhodná v různých fázích – před zahájením řízení, po zahájení řízení, průběžně během řízení, nebo jakmile řízení se skončí.“⁷⁹

Poměrně rozsáhlé jsou závěry Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy k nákladům řízení. Při posuzování překážek účasti na ochraně životního prostředí posuzuje Výbor vnitrostátní úpravu zpravidla jako celek.⁸⁰ V souvislosti s věcí *Edwards* lze zmínit, že podle Výboru není pravidlo posuzování nákladů případ od případu (*costs follow the event rule*) objektivizovatelné z hlediska požadavků Úmluvy. Soulad s AÚ je tak možné posoudit vždy pouze podle konkrétního případu a také podle existence určitého pravidla, které zamezuje tomu, aby náklady byly nepřiměřeně zatěžující. V tomto kontextu může být rozhodná i diskreční pravomoc soudu, právní pomoc nebo jiné instituty, které mohou snížit výši nákladů nebo zmenšit jejich dopad na účastníky řízení. V případě Spojeného království a Walesu jsou limitujícími faktory užívaná kritéria obecné veřejné důležitosti (není pravidlem, že environmentální zájmy tomuto kritériu vyhoví), žádného soukromého zájmu a výjimečných okolností. Nadto není maximální výše nákladů nijak garantována (platí úprava nákladů pro civilní spory).⁸¹ Výbor shledal za rozpornou s Úmluvou aplikaci vnitrostátních pravidel náhrady nákladů řízení, kdy bylo uloženo neúspěšnému účastníkovi řízení uhradit 5.130 liber a úroky z prodlení. Ve výši těchto nákladů se přitom odrazila i neochota provozovatele zařízení spolupracovat při výběru znalce.⁸² V rozporu s Úmluvou bylo i uložení náhrady

⁷⁸ Bod 29.

⁷⁹ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:387).

⁸⁰ Výbor pro AÚ. Případ *United Kingdom* ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 2010. Bod 128.

⁸¹ Tamtéž, bod 129.

⁸² Výbor pro AÚ. Případ *United Kingdom* ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, 2010. Body 49-52.

nákladů řízení ve výši 39.454 liber v jiném případě.⁸³ Zde Výbor konstatoval, že soud měl zohlednit, že cílem žaloby byla ochrana veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Dále uvedl, že požadavek férovosti ve čl. 9 odst. 4 Úmluvy se vztahuje na žalobce, nikoliv na žalovaného, tedy správní orgán.

Osvobození od soudních poplatků a právní pomoc

Zejména v případě, že se výše nákladů soudního řízení odvíjí od pevně daných paušálních poplatků, uplatní se citované závěry při posuzování žádosti o osvobození od soudních poplatků. Nelze totiž vyloučit situaci, kdy by vyžadování paušálních poplatků v konkrétním případě znemožňovalo účinnou ochranu dotčeného subjektu, resp. veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Co se týče právní pomoci, podle čl. 47 odst. 3 Listiny základních práv EU by měla být právní pomoc poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

Že musí být možné upustit od nákladů soudního řízení, vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ve věci **C-427/07 (Komise v. Irsko)**⁸⁴. Tehdy Soudní dvůr odmítl, aby upuštění od nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, bylo umožněno pouze soudní praxí: „Pokud jde o čtvrtý argument týkající se nákladů řízení, z článku 10a směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, a článku 15a směrnice 96/61, který byl vložen čl. 4 bodem 4 téže směrnice, vyplývá, že řízení zahájená v rámci těchto ustanovení nesmějí být nepřiměřeně nákladná. Týká se to pouze nákladů vzniklých účastí na takových řízeních. Takový předpis nezakazuje, aby soudy uložily náhradu nákladů řízení, pokud výše těchto nákladů splňuje tento požadavek. I když je nesporné, že irské soudy mají možnost upustit od toho, aby uložily náhradu nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, a mohou navíc uložit náhradu nákladů vynaložených tímto účastníkem řízení druhému účastníkovi, je nutno konstatovat, že se tady jedná jen o soudní praxi. Pouze tato praxe, která ze své povahy nemá určitý charakter, nemůže s ohledem na požadavky uložené ustálenou judikaturou Soudního dvora připomenutou v bodech 54 a 55 tohoto rozsudku, být považována za praxi představující platné provedení povinností vyplývajících z článku 10a směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, a z článku 15a směrnice 96/61, který byl vložen čl. 4 bodem 4 téže směrnice.“⁸⁵ Zajímavé je, že tato praxe v Irsku umožňuje i uložit náhradu nákladů vynaložených tímto neúspěšným účastníkem řízení druhému účastníkovi.

⁸³ Výbor pro AÚ. Případ *United Kingdom ACCC/C/2008/27*, ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.2, 2010. Body 44-45.

⁸⁴ Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2009, *Komise v. Irsko* (C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457).

⁸⁵ Body 92-94.

V této souvislosti lze doplnit, že české soudy ve vztahu k poplatkové povinnosti ekologických spolků především vycházejí z předpokladu, že pokud tyto spolky hodlají být aktivně činnými, pak je objektivně ospravedlnitelné po nich požadovat, aby si materiální prostředky na prosazování svých cílů, a to alespoň v základní a pro samostatnou činnost nezbytné míře, zajistily samy, protože tuto odpovědnost nelze přenášet na stát.⁸⁶ Jinak řečeno, pokud model fungování spolku „nezajišťuje placení soudních poplatků, ačkoliv tyto poplatky lze považovat za obvyklé náklady jeho činnosti, ve smyslu deklarovaném stanovami“,⁸⁷ pak je to v zásadě problém pouze tohoto spolku, který neodůvodňuje osvobození od soudních poplatků. Navíc pokud spolek funguje dlouhodobě, pak lze dovozovat, že určité ekonomické možnosti má.⁸⁸ Pokud však setrvává dlouhodobě ve stavu, že jsou jeho příjmy nízké, soudy dovozují, že se vědomě „spoléhá na to, že bude pro nedostatek majetku od placení těchto soudních poplatků osvobozován.“⁸⁹ V takovém případě odepírají dobrodiní plynoucí z osvobození od soudních poplatků bez ohledu na skutečnost, jak početná je členská základna spolku či zda jde o sdružení působící regionálně, nebo zda působí na celostátní úrovni,⁹⁰ a tvrzení o momentální tíživé situaci označují za účelové.⁹¹ A v případě aktuálně omezených finančních prostředků uvádí, že je zcela na procesní strategii spolku, která soudní řízení zahájí a která jsou pro něj méně důležitá.⁹² Zároveň však soudy dodávají, že by na věc bylo možné nahlížet jinak, „pokud by byla výše soudního poplatku nepřiměřeně vysoká nebo pokud by žalobcova aktuální finanční situace byla oslabena nějakou nepředpokládanou či nárazovou potřebou kumulace nezbytných opatření“.⁹³ Hranice přiměřených nákladů

⁸⁶ Viz např. usnesení KS v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007-41, č. 1482/2008 Sb. NSS.

⁸⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 2 As 33/2011-44.

⁸⁸ Viz zejm. usnesení RS NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, podle kterého platí, že i kdyby „právník osoba unesla výše popsané důkazní břemeno, bude zpravidla na místě odepřít jí na základě soudního uvážení dobrodiní osvobození od soudních poplatků, bude-li model jejího fungování založený vědomě na tom, že určitý typ obvyklých nákladů na svoji činnost, s jejichž vynakládáním vzhledem k povaze této činnosti musí zásadně počítat, eliminuje tím, že své poměry (tedy způsob vyřizování činností a financování potřeb) nastaví tak, aby delší dobu setrvávala ve stavu bez dostatečných prostředků. Přesně taková situace by nastala u občanského sdružení zabývajících se účastí ve správních a soudních řízeních zejména v oblasti ochrany životního prostředí či kulturních nebo urbanistických hodnot, které by administrativní a odbornou agendu s tím spojenou zajišťovalo prací svých členů či příznivců anebo účelově vázanými příspěvky (granty apod.) nepoužitelnými na úhradu soudních či správních poplatků, avšak spoléhalo na to, že vzhledem k nedostatku majetku bude vždy od těchto poplatků osvobozováno.“

⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. As 84/2011-170.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2011, č. j. 4 As 44/2010-78.

⁹² Viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 As 326/2016-22.

⁹³ Viz např. usnesení MS v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 11 A 19/2010-20, ve znění opravného usnesení ze dne 3. 5. 2010, č. j. 11 A 19/2010-25.

tak leží tam, kde si ještě spolek může snadno opatřit částku potřebnou k zaplacení soudního poplatku, a to např. zvýšením členských příspěvků.⁹⁴ Logicky však tato schopnost není neomezená a je obtížné ji bez dalšího vztahovat i na fyzické osoby.

Odkladný účinek a zneužití práv

Později SDEU posuzoval i konkrétní ustanovení právního řádu Spojeného království. Z rozsudku ve věci **C-530/11 (Komise v. Spojené Království)**⁹⁵ především vyplývá, že se požadavek, aby náklady řízení nebyly nepřiměřené, se týká i nařizování předběžných opatření (a tedy i např. přiznávání odkladného účinku): „Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se v důsledku toho vztahuje i na finanční náklady vyplývající z opatření, jimiž vnitrostátní soud může v rámci sporů, na které se vztahuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, podmínit vydání předběžných opatření. S touto výhradou podmínky, za nichž vnitrostátní soud vydává takováto předběžná opatření, v zásadě podléhají jen vnitrostátnímu právu, a to v mezích zásad rovnocennosti a efektivity. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nemůže být vykládán v tom smyslu, že a priori brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený „protizávazek“, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva. Soud, který rozhoduje o této otázce, však musí zajistit, aby finanční riziko, které z toho pro žalobce vyplývá, bylo při posuzování neexistence nepřiměřených nákladů řízení tímto soudem rovněž zahrnuto do různých nákladů vzniklých v důsledku řízení.“⁹⁶

Co se týče možnosti v případě zneužití práva podat žalobu ukládat právo zneužívajícímu žalobci „sankční“ soudní poplatek, takový postup je možný, ale omezený. To vyplývá z rozsudku SDEU ve věci **C-470/16 (North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy)**.⁹⁷ Závěry soudu lze zjednodušeně interpretovat tak, že se ochrana před nepřiměřenými náklady vztahuje i na situace, kdy je opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní, nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a újmou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost. Je však možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká. Co se týče možnosti podmínit použití požadavku, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, existenci

⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008-32

⁹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise v. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).

⁹⁶ Body 66-68.

⁹⁷ Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185).

dostatečné vazby mezi tvrzeným porušením vnitrostátního práva životního prostředí a újmou způsobenou životnímu prostředí, SDEU k tomu odkázal na znění Aarhuské úmluvy a uvedl, že „(s)mluvní strany této úmluvy tedy jednoznačně zamýšlely uplatňovat ochranu proti nepřiměřeným nákladům na opravné prostředky, jejichž cílem je prosadit environmentální legalitu abstraktně, aniž tuto ochranu podmiňovaly prokázáním jakéhokoli spojení s újmou na životním prostředí, ať již dokázanou nebo a fortiori potenciální.“⁹⁸ Uvedené shrnuje generální advokát M. Bobek ve stanovisku⁹⁹ k citované věci tak, že široký přístupem k právní ochraně „musí být plošný, komplexní a dalekosáhlý. Vlastním cílem článku 11 je totiž zajistit nejširší možný přístup k přezkumu. Jeho součástí jsou všechny jeho aspekty, jako je například aktivní legitimace, ale také náklady. Použije se, kdykoli členský stát využívá prostoru pro uvážení při stanovení podrobných procesních pravidel. Ve skutečnosti se jedná o omezení uvedeného prostoru pro uvážení.“¹⁰⁰

V této souvislosti lze dodat, že judikatura SDEU brání paušálnímu omezení věcného rozsahu soudního přezkumu, ale nikoliv mechanismu, který by vyhodnotil určité námitky jako nepřipustné (a tedy nezpůsobilé k bližšímu posouzení), pokud například nedošlo k jejich uplatnění bez racionálního důvodu.¹⁰¹ Jak lze dovodit ze stanoviska generálního advokáta ve zmiňované věci **C-470/16**¹⁰² z pohledu unijního práva jsou situace, které lze označit za zneužití práva, spíše výjimečné: „Ačkoli teoreticky platí, že v případech šikanózních sporů se nemusí uplatnit ani základní pravidla o přístupu k právní ochraně, což by mohlo platit i pro pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, se všemi praktickými důsledky ohledně jeho „nepoužití“, jsou takové případy vskutku výjimečné. Na základě informací poskytnutých předkládajícím soudem je zřejmé, že návrh takového druhu, jaký byl podán v projednávané věci, zdaleka nespadá do této výjimečné kategorie.“¹⁰³

V kontextu české judikatury je často odkazováno na závěry NSS, podle kterých jsou zneužívající taková podání, která mají zjevně obstrukční znaky, což vyplývá z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opaková-

⁹⁸ Bod 64.

⁹⁹ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

¹⁰⁰ Bod 38.

¹⁰¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, *Komise v. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, bod 81: „Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřipustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivit soudního řízení.“).

¹⁰² Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

¹⁰³ Bod 116.

ním obdobných či zcela identických argumentů.¹⁰⁴ Soudy k nim dospěly na půdorysu desítek až stovek repetitivních bezobsažných podání jednotlivců, jejichž jediným cílem je paralyzovat soudnictví, kdy by při formálním naplněním litery zákona docházelo k vydávání zbytečných rozhodnutí.¹⁰⁵ Takové jednání má velmi blízko k pohrdání soudem, za které může soud uložit pořádkovou pokutu do výše 50.000 Kč (§ 44 s. ř. s.): „V tomto smyslu je též třeba upozornit na hrubě urážlivý jazyk stěžovatele vůči soudcům krajského soudu. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelova argumentace přesáhla meze běžné kritiky, třebas nepatřičné, a dosáhla úrovně pohrdání soudem. Popsané chování stěžovatele je i z těchto důvodů rozporné s účelem práva podat kasační stížnost (srov. v podstatě shodnou argumentaci v rozhodnutí ESPL Řehák proti České republice, 18. 5. 2004, č. 67208/01).“¹⁰⁶

Citované závěry však příliš nepasují na využívání participativních práv v ochranném životního prostředí, protože i pokud by se jednalo o případy četné, jen těžko u nich soudy mohou dovodit, že je hlavní snahou žalobce vést opakovaně „spor pro spor“.¹⁰⁷ Proto i věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva přiznává, že „v poměrně odborných environmentálních otázkách může být v praxi obtížné odpovědně vyhodnotit, zda konkrétní žalobní bod spadá do některé z výše uvedených kategorií zneužití práva.“¹⁰⁸ Judikatura NSS akcentuje ve vztahu k případnému zneužití práv ekologickými spolky kritéria, ze kterých je možné dovozovat hájení jiných zájmů než je ochrana životního prostředí. Zároveň je zřejmé, že za zneužití práva lze označit jen opravdu výjimečné případy, protože NSS jej pojímá jako „snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody“.¹⁰⁹ Z tohoto pohledu se nejeví úprava „sankčních“ soudních poplatků jako restriktivní ve vztahu k široké účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, a to ani v případě vrchní hranice poplatku souměřitelné s výší pořádkové pokuty.

K možnosti zpoplatnění žádosti o přiznání odkladného účinku (resp. možnost vyžadovat složení kauce nebo jiného protizávazku) je možné odkázat na závěry rozsudku SDEU ve věci **C-530/11 (Komise v. Spojené království)**:¹¹⁰ „Co se týče režimu protizávazků v souvislosti s předběžnými opatřeními, jejichž poskytnutí soudy vyžadují a které, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, v zásadě

¹⁰⁴ Viz např. usnesení NSS ze dne 20. 7. 2015, č. j. 8 As 79/2015-25.

¹⁰⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS.

¹⁰⁶ Usnesení NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16.

¹⁰⁷ Viz např. usnesení NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 As 165/2014-10.

¹⁰⁸ Str. 162.

¹⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30.

¹¹⁰ Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise v. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).

spočívají v tom, že se žalobci uloží zavázat se nahradit škodu, která může na základě předběžného opatření vzniknout, pokud nárok, jež mají tato předběžná opatření chránit, nakonec nebude uznán jako opodstatněný, je třeba připomenout, že nepřiměřená výše nákladů řízení ve smyslu čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 se týká veškerých finančních nákladů vyplývajících z účasti na soudním řízení, a musí proto být posuzována globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníkovi řízení (viz výše uvedený rozsudek *Edwards a Pallikaropoulos*, body 27 a 28), s výhradou zneužití práva. Z ustálené judikatury navíc vyplývá, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídicí se unijním právem, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, *Křižan a další*, C-416/10, bod 107 a citovaná judikatura), a to zejména v oblasti práva životního prostředí (viz výše uvedený rozsudek *Křižan a další*, bod 109). Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se v důsledku toho vztahuje i na finanční náklady vyplývající z opatření, jimiž vnitrostátní soud může v rámci sporů, na které se vztahuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, podmínit vydání předběžných opatření. S touto výhradou podmínky, za nichž vnitrostátní soud vydává takováto předběžná opatření, v zásadě podléhají jen vnitrostátnímu právu, a to v mezích zásad rovnocennosti a efektivity. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nemůže být vykládán v tom smyslu, že a priori brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený „protizávazek“, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva. Soud, který rozhoduje o této otázce, však musí zajistit, aby finanční riziko, které z toho pro žalobce vyplývá, bylo při posuzování neexistence nepřiměřených nákladů řízení tímto soudem rovněž zahrnuto do různých nákladů vzniklých v důsledku řízení.“¹¹¹

Lze doplnit, že povinnost složit kauci podle vnitrostátního práva nemusí nutně dopadat na všechny žalobce, aby byla v souladu se zásadou rovnosti zbraní. Podstatné je, zda se některé osoby nachází v důsledku této právní úpravy vůči protistraně v nerovném postavení, pokud jde o soudní ochranu práv, kterých se tyto osoby mohou dovolávat, a zda tato právní úprava v rámci takového řízení odporuje požadavku spravedlivého procesu. Ze závěrů rozsudku SDEU ve věci **C-205/15 (*Toma*)**¹¹² vyplývá, že je možné, aby se poplatková povinnost nevztahovala na právnické osoby veřejného práva, pokud jim tento postup nepřináší pro-

¹¹¹ Body 64-68.

¹¹² Rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Toma* (C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499).

cesní výhodu a poplatky jsou v případě těchto osob hrazeny z konsolidovaného národního rozpočtu, který kromě jiného financuje i služby poskytované soudy.¹¹³

Možnost zpoplatnění účasti na rozhodování (SDEU)

Obecně platí, že podmínky účasti dotčené veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí musí umožňovat splnění účelu účasti veřejnosti ve smyslu nároků vymezených v Aarhuské úmluvě a v jednotlivých unijních směrniciích. V tomto ohledu se pohybujeme na půdorysu věcné působnosti čl. 6 Aarhuské úmluvy a unijních směrnic, které tento článek provádějí. S určitou mírou zjednodušení se tedy bavíme o naturovém hodnocení, procesu EIA a IPPC. Nicméně vedle toho, že stanovená pravidla nesmí vytvářet překážku ve výkonu práv na účast na rozhodování, nesmí být ani uplatňována v rozporu s obecnými právními zásadami Unie, ke kterým patří zejména zásady efektivity a rovnocennosti. Nároky na účinné a nediskriminační provádění se týkají veškerého unijního práva, takže i vnitrostátní úpravy, která implementuje směrnice z dalších oblastí (mimo čl. 6 Aarhuské úmluvy). Zpoplatnění účasti veřejnosti proto ob stojí jen tehdy, pokud jsou stanovené poplatky vybírány obecně za předložení vyjádření veřejnosti v plánovacích a povolovacích procesech.

SDEU se nijak zvlášť nezabýval tím, jaké podmínky mohou členské státy pro účast na rozhodování nastavit, ale analogicky lze využít jeho poměrně rozsáhlých závěrů, které se týkají přístupu k soudní ochraně (viz předchozí podkapitola). To platí i pro výklad zásad efektivity a rovnocennosti, které se podle SDEU vztahují nejen na vnitrostátní soudní řízení, ale také na řízení správní,¹¹⁴ takže se vnitrostátní právo musí i v jejich případě použít způsobem, který není diskriminující ve srovnání s příslušnými postupy, které se týkají čistě vnitrostátního práva.¹¹⁵

¹¹³ Viz výrok: „Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i zásady rovnocennosti a efektivity je nutno vykládat v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle níž jsou právnícké osoby veřejného práva při podání námitek proti výkonu soudního rozhodnutí týkajícího se vrácení daní, jež byly vybrány v rozporu s unijním právem, osvobozeny od soudních poplatků a zároveň se na ně při podání návrhu na zastavení takového vykonávacího řízení nevztahuje povinnost složit kauci, kdežto na návrhy, které v rámci těchto řízení podávají fyzické a právnícké osoby soukromého práva, se povinnost úhrady těchto soudních výloh v zásadě vztahuje.“

¹¹⁴ K použití těchto zásad na správní řízení týkající se řešení sporů o vybírání vnitrostátní daně viz například rozsudek SDEU ze dne 3. 2. 2000, *Dounias* (C-228/98, ECLI:EU:C:2000:65, body 62 až 67); k vybírání zemědělských poplatků viz rozsudek SDEU ze dne 27. 3. 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato v. Salumi* (C-66/79, ECLI:EU:C:1980:101, body 17 až 20).

¹¹⁵ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 21. 9. 1983, *Deutsche Milchkontor a další* (C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, bod 19), ze dne 16. 7. 1998, *Oelmühle Hamburg a Schmidt Söhne v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (C-298/96, ECLI:EU:C:1998:372, bod 24), ze dne 24. 9. 2002, *Grundig Italiana* (C-255/00, ECLI:EU:C:2002:525, bod 33), ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12, bod 70).

Co se týče možného zpoplatnění účasti ve správním řízení, podle SDEU je takový postup možný. Klíčové jsou v tomto ohledu závěry, ke kterým dospěl SDEU v rozsudku ve věci **C-216/05 (Komise v. Irsko)**¹¹⁶ při výkladu směrnice EIA: „... jedním z cílů této směrnice je umožnit dotyčné veřejnosti vyjádřit své stanovisko v rámci povolovacích řízení týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. V tomto ohledu je namístě konstatovat, že čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 umožňuje, aby členské státy vázaly účast veřejnosti, které se záměr týká, na určité podmínky. Podle uvedeného ustanovení tak členské státy mohou vymezit podrobné podmínky poskytování informací a jejich projednání, a zejména stanovit, kdo je dotyčnou veřejností, jakož i upřesnit způsob, jakým může být uvedená veřejnost informována a jak s ní má být věc projednána. (...) vybírání administrativního poplatku není samo o sobě neslučitelné s účelem směrnice 85/337. Ačkoliv směrnice 85/337 nebrání poplatkům, jako jsou poplatky, které ukládá vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci, nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. března 2001, Komise v. Francie, C-97/00, Recueil, s. I-2053, bod 9). Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatek vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337. V tomto ohledu, co se týče výše dotčených poplatků, a sice 20 eur v rámci řízení před místními orgány a 45 eur na úrovni odvolacího výboru, tato částka nemůže být považována za částku, která vytváří takovou překážku. Krom toho Komise úspěšně nevyvrátila argument Irska, podle kterého je výše uvedeného poplatku odůvodněna s ohledem na administrativní náklady vzniklé zpracováním vyjádření dotyčných osob.“¹¹⁷

SDEU přesně nevymezil, jaká kritéria je třeba brát v potaz při posuzování, zda je výše poplatku přiměřená cílům směrnice. Při výkladu citovaných závěrů je proto nutné vnímat širší kontext případu. Irská vláda stanovila poplatek za předložení vyjádření v postupu před místními plánovacími orgány 20 eur a v řízení před odvolacím výborem 45 eur. Význam či (odrazující) účinek těchto poplatků pro osoby, které se chtějí účastnit projednání, v zásadě záležel na tom, zda vzhledem k majetku těchto osob, který mají, zejména tedy vzhledem k jejich příslušným příjmům, mohou tyto poplatky nést více nebo méně snadno.

Generální advokátka nabídla jako základní kritérium pro posouzení přiměřenosti poplatku výši průměrného platu v členském státu: „Co se týče týdenního příjmu skupiny příjemců sociální pomoci dovolávaného Komisí, jedná se o tak extrémní srovnávací měřítko, jaké by představoval například průměrný roční příjem osob nejvyšší platové třídy. Rozumnější se mi zdá už posouzení s ohledem na prů-

¹¹⁶ Rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 2006, Komise v. Irsko (C-216/05, ECLI:EU:C:2006:706).

¹¹⁷ Body 37-38, 42-45.

*měrný měsíční příjem v Irsku, ačkoliv ani z toho nelze činit jasné závěry. Celkem vzato by však bylo možné dát Irsku za pravdu, že u 20, respektive 45 eur se jedná o obecně dostupné částky. Kromě toho je třeba dodat, že tyto poplatky z hlediska jejich výše, jak to vyplývá ze spisu, respektive vyjádření Irska, zcela odpovídají tomu, co je v Irsku běžnou praxí v oblasti různých poplatků v souvislosti se správním řízením.*¹¹⁸ SDEU za podstatné označil kritérium, že výše poplatků souvisí s administrativní náročností vypořádání námitek. Výše poplatku by tak v zásadě měla pokrývat jen zvýšené náklady na vypořádání námitek. Lze se ovšem domnívat, že v případě vyššího poplatku by se nedržel pouze tohoto objektivního kritéria – a přihlédl právě i k ekonomickým poměrům dotčené veřejnosti v daném členském státě (subjektivní kritérium). Mnohé naznačují právě závěry judikatury, která se zabývá přístupem k soudní ochraně a bude podrobněji rozebrána níže. Ta přešla od vymezení základních požadavků až k výčtu konkrétních okolností, ke kterým by mělo být za účelem hodnocení finančního břemene přihlédnuto.

Také může hrát roli, že citované závěry SDEU se vztahují ke znění směrnice EIA z doby, kdy ještě nebyla v unijním právním řádu Aarhuská úmluva provedena (ve vztahu ke směrnici EIA prostřednictvím směrnice 2003/35/ES).¹¹⁹ Pokud by SDEU posuzoval podobný případ v současnosti, nebyl by zřejmě tolerantnější ve vztahu k vymezení širší úvahy, které svědčí členským státům. Ostatně pokud preambule Aarhuské úmluvy uznává, že veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, a „*mít volný přístup k těmto postupům*“, je podle mého názoru nutné toto výkladové kritérium vykládat jako (v zásadě) *bezplatný* přístup, jak je patrné i z jiných jazykových znění Úmluvy (viz ang. „*free access*“, něm. „*freien Zugang*“ nebo fr. „*librement accès*“).

Otázkou rovněž je, jaký vliv by na jeho uvážení mělo současné znění směrnice EIA (ve znění směrnice 2014/52/EU) v tom ohledu, že v definici posuzování vlivů uvádí, že se jedná o proces vypořádání získaných informací, z čehož by bylo možné dovozovat, že zapojení veřejnosti je vnímáno jako imanentní a přirozená součást procesu EIA, nikoliv jen jako prostředek ochrany vlastních práv nebo zájmů. Prostor pro omezení účasti veřejnosti se tudíž zdá být menší než u předchozího znění směrnice. Nutno navíc upozornit, že požadavek upravený v čl. 11 odst. 4 směrnice EIA, aby řízení nebylo nepřiměřeně nákladné, se nevztahuje výhradně

¹¹⁸ Stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ze dne 22. 6. 2006, *Komise v. Irsko* (C-216/05, ECLI:EU:C:2006:424, bod 45).

¹¹⁹ Aarhuská mluva v preambuli uvádí, že „*veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít*“.

na soudní řízení, ale také na možnost předběžného přezkoumání zákonnosti rozhodnutí navazujícího na proces EIA správním orgánem.¹²⁰

Lze doplnit, že průměrný plat v Irsku je téměř čtyřikrát vyšší než v České republice, takže není jisté, zda by stejná výše poplatků obstála, pokud by byla zavedena v Česku. Na druhou stranu, pokud je mi známo, Irsko v roce 2006 zavedlo i poplatek za uplatnění námitek v procesu územního plánování ve výši 50 eur, který již Komise neřešila (alespoň ne způsobem, že by se dostal před SDEU). Kennedy¹²¹ ve svém komentáři k citovanému rozsudku vyzdvihuje další dva podstatné argumenty, které zůstaly bez odpovědi: Prvním je případná kumulace poplatků, která připadá v úvahu zejména u ekologických spolků, které brojí proti komplexnímu řešení poměrů v území. Druhým je možné porušení zásady *znečišťovatel platí*, které spočívá v přenesení finanční zátěže za povolenací řízení z provozovatele (investora) na dotčenou veřejnost.

Jistě lze namítat, že poplatek za účast v řízení je odlišnou kategorií než kauce za podání odvolání a napadení závazných stanovisek, která jsou podkladem rozhodnutí. Nicméně jak vyplývá z již uvedených závěrů, požadavky na účast dotčené veřejnosti se vztahují i na kauce či protizávazky a navíc neumožňují zatížit nepřiměřenými náklady ani neuvážlivá podání. Šance na úspěch či výsledná úspěšnost v řízení by tak neměla být zásadním měřítkem poplatkové povinnosti. Riziko neúspěchu, se kterým je spojeno propadnutí nepřiměřeně vysoké kauce, pak nemůže odrazovat zástupce dotčené veřejnosti natolik, aby v důsledku došlo k omezení účasti na rozhodování a v důsledku i přístupu k soudní ochraně, která je vyčerpáním opravných prostředků podmíněna.

¹²⁰ K tomu viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781, body 29-30: „Z hlediska systematiky směrnice 2011/92 se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti nachází poněkud neobvykle na samostatném, nečíslovaném řádku na konci čl. 11 odst. 4. Vzhledem k tomuto umístění není na první pohled zřejmé, zda se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje na všechna řízení uvedená v článku 11 nebo jen na správní řízení uvedená v čl. 11 odst. 4. Ze stávající judikatury Soudního dvora je však zřejmé, že je uvedené pravidlo použitelné na všechna řízení uvedená v článku 11, včetně přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem (dle čl. 11 odst. 1). To potvrzuje ostatně i odpovídající ustanovení úmluvy (čl. 9 odst. 4), které je samostatně číslováno a zjevně se týká „postup[ů] přezkoumání uvedených] v odstavcích 1, 2 a 3“, tedy bez ohledu na to, zda před soudem nebo správním orgánem. Uvedený výklad podporuje i legislativní historie daného ustanovení. Článek 11 směrnice 2011/92 byl původně článkem 10a směrnice 85/337(10). Oproti článku 11 směrnice 2011/92 nebyl článek 10a rozdělen na číslované odstavce. Tehdy bylo jasné, že se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje na celý článek. Jelikož směrnice 2011/92 měla být pouhou kodifikací směrnice 85/337, mám za to, že vložením čísel odstavců nemělo dojít ke změně oblasti působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti.“).

¹²¹ Kennedy, R. Charging For Public Participation: Fees For Submissions Or Observations On. *Environmental Law Review*, 2007, roč. 9, č. 4, s. 285-291.

Závěr

Jak je patrné, zpoplatnění účasti dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí není v zásadě vyloučeno. V případě posuzování konkrétního poplatku půjde vždy o vyvážení na jedné straně zájmu na řádném fungování a financování činnosti soudů a správních orgánů,¹²² snahu o odlehčení zátěže správních orgánů a odlehčení soudům od sporů, které lze řešit přímo před správním orgánem,¹²³ jakož i zájmu na uspokojení veřejných zájmů spočívajících zejména v rozvoji výstavby. Na druhé straně stojí požadavky práva mezinárodního, unijního i českého ústavního práva, které vyžadují účinnou ochranu zasažených práv a zapovídají nepřiměřeně vysokou finanční zátěž, která by na zástupce dotčené veřejnosti dopadala.

Úprava kaucí, která se objevuje v návrhu novely zákona č. 416/2009 Sb., uvedeným požadavkům odporuje, protože zavádí kauce selektivně, v nepřiměřené výši a navíc kumulovatelné. Zarážející přitom je, že návrh zcela přehlíží, ať již cíleně nebo z nevědomosti (obojí je alarmující) letitou judikaturu SDEU, která se možnost zavedení poplatků za účast na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí vztahuje.

Zavedení sankčního soudního poplatku za zneužití práva se jeví jako možné, zvláště pokud jsou případy zneužití práva omezeny na naprosté výjimky, aby nemohlo ukládání poplatku podléhat libovůli a odrazovat žalobce – a v důsledku vytvářet překážku širokému přístupu k soudní ochraně. Ovšem ani v tomto případě nesmí být poplatek selektivní a nepřiměřeně nákladný. Lze se však domnívat, že ob stojí i ve vyšší výměře, než je tomu u poplatku za podání žaloby, protože v zásadě nebrání tomu, aby soudní řízení v otázkách životního prostředí zůstalo přístupné a nenákladné, s přihlédnutím k cíli spočívajícímu v širokém přístupu k právní ochraně v této oblasti, pokud náklady soudního řízení nepřekračují možnosti žalobce (subjektivní hledisko) a nejví se nepřiměřeně ve vztahu k cílům, vyjádřeným Aarhuskou úmluvou a jednotlivými směrnici, kterým je široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně (objektivní hledisko). Pochopitelně záleží na konkrétní úpravě, která by umožnila takové sankční poplatky za zneužití práva ukládat.

O autorovi:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem na NSS.

¹²² K tomu i viz např. rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *Orizzonte Salute* (C-61/14, ECLI:EU:C:2015:655, bod 73).

¹²³ Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, *Puškár* (C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725, body 66–67).

Abstract**THE COSTS OF JUSTICE: CHARGING FEES FOR PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MATTERS AND THE CASE LAW OF THE CJEU AND THE ECHR**

This article provides commentary on the anticipated amendments of the Czech construction legislation which aims to introduce a new fee (guarantee) for appeal and a “penalty” court fee for misuse of the law. In particular, it analyses the corresponding case law of the European Court of Human Rights concerning protection under Art. 1 of the European Convention on Human Rights and the case law of the Court of Justice of the European Union concerning public participation in environmental matters. The author concludes that the fee (bail) for appeal goes way beyond the limits established by the CJEU in its judgements in C-216/05 (*Commission v Ireland*) and C-530/11 (*Commission v United Kingdom*) because it is selective and overly restrictive. The court fee for misuse of the law, on the other hand, may meet the criteria of wide access to justice as it is conceived to target the extreme cases of insulting actions.

Keywords:

European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, A2J, fees, Aarhus Convention, case law.



 Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

ZPRÁVA O KONFERENCI:

**5. KONFERENCE PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU – ČÍNA
„ZELENÉ PRÁVO, EKONOMICKÉ NÁSTROJE A TRESTNÉ ČINY
PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ“***JUDr. Martina Franková, Ph.D.¹*

Problematika ochrany životního prostředí v Číně je pro většinu českých a troufám si říci, že i evropských odborníků na právo životního prostředí poměrně neznámou záležitostí. Příležitost k seznámení nabízí „čínsko-unijní“ konference zaměřená na problematiku práva životního prostředí, která se letos konala již popáté. Organizátorem letošního ročníku byla Fakulta práva a kriminologie (katedra evropského, veřejného a mezinárodního práva, centrum práva životního prostředí a energetického práva) Univerzity v Gentu ve spolupráci s Univerzitou ve Wuhanu. Konference proběhla ve dnech 29. – 30. srpna 2018 v Belgii, v prostorách Fakulty práva a kriminologie Univerzity v Gentu.

Spojení Číny a práva životního prostředí představuje i pro mnohé odborníky na právo životního prostředí velkou neznámou. Tento model konference organizované na základě spolupráce čínské akademické sféry s unijní akademickou sférou umožňuje alespoň částečné seznámení s vybranými otázkami regulace ochrany životního prostředí v Číně, a zejména umožňuje také navázání kontaktů, případně bližší spolupráce s čínskou akademickou sférou. V neposlední řadě je třeba ocenit, že na konferenci byly přítomni i zástupci USA a Austrálie, takže konference při četném zastoupení států EU (např. z Belgie, Nizozemí, Polska, Španělska, Řecka, Finska či České republiky) měla vskutku mezinárodní rozměry. Z čínské akademické sféry byla zastoupena např. Univerzita Wuhan či univerzity v Hong Kongu a v Makau.

Konference probíhala ve dvou jednacích dnech, v každém z nich byla pozornost věnována jednomu ze dvou témat: ekonomické nástroje a trestněprávní aspekty ochrany životního prostředí. První den byl věnován problematice ekonomických nástrojů uplatňovaných v ochraně životního prostředí, konkrétně byly jednotlivé sekce věnované těmto otázkám: změna klimatu, obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, daň z oxidu uhličitého, ekonomické ná-

¹ Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

stroje (daně, poplatky, subvence) podporující dosažení ekologických standardů, přírodní zdroje a nakládání s nimi. Ve formátu tohoto informativního příspěvku nelze podávat přehled jednotlivých řečníků, přesto bych ráda upozornila alespoň na některé. Za Univerzitu ve Wuhanu vystoupil prof. Ben Boer z Austrálie působící aktuálně na Univerzitě ve Wuhanu. Ve svém příspěvku se věnoval aktuálnímu zaměření Číny na problematiku ochrany životního prostředí, konkrétně se věnoval tzv. „Zelenému pásu a zelené cestě“, konceptu, který v čínské ekonomice (resp. čínské obchodní politice) dává důraz na udržitelný rozvoj i u obchodních partnerů v rámci obchodních smluv. V naprosté většině je tzv. iniciativa Zeleného pásu a cesty („Green Belt and Road Initiative“) tvořena „soft law“ dokumenty. Ekologická ujednání a opatření jsou v rámci této iniciativy často součástí obchodních dohod. Posuzování vhodnosti zahraničních investic zahrnuje v rámci zmíněné iniciativy též ekologické aspekty.

Další příspěvky se věnovaly např. problematice uhlíkové daně v případě čínské námořní dopravy a její reformě či reformě daní a poplatků v Číně, které se věnoval prof. Tianbao, opět zastupující Univerzitu ve Wuhanu. Mezi dalšími diskutovanými tématy lze zmínit aspekty odpovědnosti výrobce v případě nakládání s obaly či otázky životního cyklu výrobků a ekologického značení výrobků.

Druhý den by věnován problematice trestní odpovědnosti na úseku životního prostředí, konkrétně těmto otázkám: environmentální kriminalita – teorie, praxe, trestněprávní ochrana fauny a flóry, zejména ohrožených druhů a některým dílčím otázkám, např. trestným činům při nakládání s odpady nebo s vodou. V centru pozornosti však stála především problematika nelegálního obchodu s ohroženými druhy. Na toto téma zazněly např. příspěvky Prof. Lavryseny z Gentské univerzity a zároveň soudce Ústavního soudu, který se věnoval několika konkrétním případům trestné činnosti v oblasti nelegálního obchodu, příspěvek Prof. Cliquet také z Univerzity v Gentu věnovaný mezinárodnímu obchodu s ohroženými druhy – konkrétně nelegálnímu obchodu organizovanému z Afriky do Číny přes státy EU, či příspěvek asistentky profesora paní Whitfort působící na Univerzitě v Hong Kongu (původem z Austrálie), který se podrobně věnoval stanovování a posuzování celkového rozsahu škody a újmy, všem jejím aspektům, u konkrétních případů nelegálního obchodu s ohroženými druhy a snaze o zlepšení práce justice a orgánů činných v trestním řízení v této oblasti. Za zmínku stojí zahrnování otázky utrpení konkrétních jedinců, kteří jsou předmětem obchodu, do celkového rozsahu způsobené škody.

Celkově lze konferenci a její budoucí ročníky jednoznačně doporučit pozornosti, neboť nabízí specifické úhly pohledu na problematiku práva životního prostředí. Letošní ročník zároveň vybral velmi aktuální a nosná témata s mezinárodním přesahem.

Abstract:**CONFERENCE REPORT: 5TH EU-CHINA ENVIRONMENTAL
LAW CONFERENCE „GREEN LAW, ECONOMIC INSTRUMENTS
AND ENVIRONMENTAL CRIME“**

The issue of environmental protection in China is probably for most Czechs and even European environmental experts quite unknown. The opportunity to get acquainted with the “Sino-Union” conference on environmental law, which has been held for the fifth time this year. The organizer of this year’s edition was the Faculty of Law and Criminology (Department of European, Public and International Law, Center for Environmental Law and Energy Law) of the University of Ghent in cooperation with the University of Wuhan. The conference took place on 29 – 30 August 2018 in Belgium, at the Faculty of Law and Criminology of Ghent University.

Key words:

international conference; Green Belt and Road Initiative; criminal law; environmental law; enforcement



 RECENZE A ANOTACE

PLOS, Jiří. *Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Komentář a výklad náležitostí a podmínek samostatného výkonu profese*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 1172 s., ISBN 978-80-7598-172-1 (váz.), 978-80-7598-173-8 (e-pub)

V říjnu roku 2018 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer obsáhlou publikaci, která se na celkem 1172 stranách zabývá problematikou výkonu autorizovaných povolání (architektů, inženýrů a techniků činných ve výstavbě) fungujících v oblasti stavebního práva. Recenzovaná publikace je mimo jiné podrobným komentářem zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, který bývá někdy označován jako tzv. autorizační zákon.

Autor recenzované publikace, JUDr. PhDr. Jiří Plos, je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (1976) a následně též Filozofické fakulty téže univerzity (1985). Působil ve vedoucích pozicích Výzkumného ústavu výstavby a architektury (VÚVA) a České komory architektů (ČKA). V současnosti působí mj. jako pedagog na Fakultě architektury ČVUT v Praze a na Fakultě umění a architektury Technické univerzity v Liberci. Zabývá se odbornou výzkumnou, publikační, přednáškovou a konzultační činností zejména v oborech teorie a dějiny architektury a urbanismu, teorie prostorového/územního plánování, včetně strategického plánování obcí, měst a regionů a v oblasti stavebního práva a souvisejících oblastech práva. JUDr. Plos je mj. též autorem komentáře ke stavebnímu zákonu, jehož 3. vydání vydalo též v roce 2018 nakladatelství Grada.¹

Publikace je rozdělena do pěti částí. První, úvodní část se zabývá historickým vývojem profesí architektů, inženýrů a techniků a právními souvislostmi s výkonem těchto profesí s dalšími oblastmi práva, především s právem stavebním a občanským. Autor zahájil výklad již Chammurapiho zákoníkem, od jehož přijetí ve 2. tisíciletí př. n. l. byla některá povolání (včetně povolání stavitelů), při jejichž provádění hrozily značné škody na majetku, na zdraví a životech osob, podrobena regulaci. Autor zde poukazuje na základní znak těchto tzv. svobodných povolání, kterým již od prvopočátku byla zvýšená osobní odpovědnost fyzické osoby za výkon činností, uspokojujících individuální, a tedy v konkrétní situaci vždy velmi

¹ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 3. vydání. Praha: Grada, 2018, ISBN 978-80-247-3865-9.

proměnlivé potřeby klientů, na jejichž kvalitě je ovšem zároveň veřejný zájem. Již v této úvodní části autor dává do souvislosti výkon uvedených profesí jakožto svobodných (nezávislých) povolání s postupně se utvářejícím se a rozvíjejícím se systémem profesních samospráv, jejichž charakter se postupně proměňoval v souladu s proměnami právního prostředí, zejména s proměnami podmínek sociálně-ekonomických. V úvodní části je dále představena profese architektů a inženýrů (stavitelů) a vývoj požadavků na jejich kvalifikaci, jakož i právní souvislosti výkonu těchto profesí se stavebním právem.

Druhá část je tvořena samotným komentářem autorizačního zákona, ve kterém je zpracována i relevantní soudní judikatura. Zákon č. 360/1992 Sb. upravuje postavení, práva a povinnosti autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, způsob a podmínky udělování autorizace, vznik, pravomoc a působnost České komory architektů (ČKA) a České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) a podmínky pro výkon vybraných činností ve výstavbě v souladu s právem EU.

Třetí část je tvořena komentářem profesních předpisů (vnitřních řádů) České komory architektů (ČAK²) a České komory autorizovaných inženýrů a techniků (ČKAIT³). Autor v úvodu této části představuje povahu vnitřních předpisů jakožto právních předpisů a jejich strukturu. Dále se věnuje autorizačnímu a registračnímu procesu (v této části publikace je uvedeno plné znění autorizačního řádu ČAK i autorizačního řádu ČKAIT, oba přijaté v roce 2016), profesním a etickým (deontologickým) předpisům (v této části je uvedeno plné znění Profesního a etického řádu ČKA z roku 2017 a téhož řádu ČKAIT z roku 2018) a disciplinárním a smírčím předpisům (v této části je zahrnuto plné znění Disciplinárního a smírčího řádu ČAK a téhož řádu ČKAIT, oba přijaté v roce 2018). Na závěr třetí části recenzované publikace autor pojednává o soutěžních řádech aplikovaných pro účely architektonických, urbanistických a konstrukčně inženýrských soutěží (v této části publikace přináší plné znění Soutěžního řádu ČKA z roku 2018 a téhož řádu ČKAIT z roku 2016) a o vnitřních pravidlech pro organizaci, jednání a volby v rámci obou profesních komor (v této části publikace přináší plné znění Organizačního, jednacího a volebního řádu ČKA z roku 2018, Jednacího řádu Valné hromady ČKA z roku 2016, Organizačního řádu ČKAIT z roku 2016, Jednacího a volebního řádu ČKAIT z roku 2016 a Statutu kanceláří ČKAIT z roku 2015).

Čtvrtá část recenzované publikace je věnována vybraným tématům výkonu profese. Autor se zde zaměřuje na výklad problematiky související s profesními

² Bližší informace k činnosti této profesní komory, včetně aktuálního znění veškerých profesních předpisů ČKA, lze nalézt též na <https://www.cka.cz>.

³ Bližší informace k činnosti této profesní komory, včetně aktuálního znění veškerých profesních předpisů ČKAIT, lze nalézt též na <https://www.ckait.cz>.

výkony, honoráři, základními náležitostmi stavby, smlouvami, ochranou práv k nehmotnému majetku, organizací a řízením kanceláře či správou, řízením a zadáváním veřejných zakázek a architektonických soutěží. V poslední, páté části jsou pak obsaženy podrobné odkazy na užitečné formuláře (jde zejména o formuláře žádostí o autorizaci a o registraci osoby usazené a osoby hostující) a profesní instituce. Celá publikace je doplněna o přehledná schémata, podrobný věcný rejstřík a seznam související odborné literatury a dalších pramenů.

Předmětná monografie je určena nejen samotným architektům, inženýrům a technikům činným ve výstavbě, kteří se s danou materií setkávají neustále v průběhu výkonu svých povolání, ale i všem právníkům (zejména advokátům, komerčním právníkům, právníkům působícím ve veřejné správě, justici nebo v akademické sféře), kteří přichází do kontaktu se stavebním právem a souvisejícími právními oblastmi, právo životního prostředí nevyjímaje. V neposlední řadě ji lze doporučit i studentům technicky zaměřených středních a vysokých škol (zejména těm z nich, kteří studují na fakultách architektury, stavebních nebo právnických fakultách).

Z hlediska práva životního prostředí si je třeba uvědomit, že Česká komora architektů uděluje autorizaci mj. i pro obory územního plánování a krajinářské architektury, v rámci nichž lze udělit dílčí specializaci pro projektování územních systémů ekologické stability. Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě uděluje autorizaci mj. pro obory staveb vodního hospodářství a krajinného inženýrství, statiky a dynamiky staveb, městského inženýrství, geotechniky a staveb pro plnění funkce lesa. Recenzovaná publikace, jakož i právní regulace v ní představovaná, mohou posloužit také jako cenná inspirace pro oblast práva životního prostředí, v jehož rámci je vykonávána celá řada odborných, profesních činností (jde např. o autorizované osoby v oblasti EIA, odborně způsobilé osoby v oblasti integrované prevence, autorizované osoby v oblasti tzv. naturového hodnocení, autorizované osoby v oblasti ochrany ovzduší, certifikované osoby v oblasti fluorovaných skleníkových plynů, osoby pověřené k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů nebo odborné poradce v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy), které však nejsou zastřešeny vlastní profesní samosprávou.

Na recenzované publikaci shledávám zvláště cenným, že autor vedle vlastního komentáře k autorizačnímu zákonu zasadil předmětnou problematiku do širších souvislostí a zahrnul do ní i platná znění vnitřních předpisů vydaných oběma stávkovskými samosprávnými komorami. Drobným nedostatkem je skutečnost, že se autor nevyjadřuje k budoucnosti profesní samosprávy ve stavebnictví, ani k potenciálnímu vývoji právní regulace obsažené v platném autorizačním zákoně, a to zejména s ohledem na připravovanou rekodifikaci veřejného stavebního práva. O předmětné publikaci však lze přesto bez nadsázky říci, že se jedná o první autor-

ský počín, který originálním a komplexním způsobem vyplňuje mezeru v oblasti odborných publikací z tohoto právního odvětví.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.⁴

Abstract:

The reviewed publication titled „Act on the pursuit of the profession of authorized architects and the practice of authorized engineers and engineers in construction. Commentary and interpretation of the terms and conditions of the independent performance of the profession“ was published by Wolters Kluwer Publishing House in October 2018. The present publication is a detailed commentary of Act No. 360/1992 Coll., on the pursuit of the profession of authorized architects and on the pursuit of the profession of authorized engineers and engineers in construction. That is, the law referred to as the Authorization Act.

The publication is divided into five parts. The first part is introductory – it deals with the historical development of the professions of architects, engineers and technicians and legal relations with the performance of these professions with other areas of law, especially with building and civil law. The second part is made up of the commentary of the authorization act itself, which also elaborates the relevant case law. The third part consists of a commentary on the professional regulations of the Czech Chamber of Architects and the Czech Chamber of Authorized Engineers and Technicians. The fourth part is devoted to selected topics of the profession (for example, professional performances, fees, basic building requisites, contracts, protection of rights to intangible property, organization and management of office or administration, management and commissioning of architectural competitions). In the fifth part are detailed links to useful forms and professional institutions. The entire publication is supplemented by well-arranged diagrams and a detailed material register.

The book is intended for lawyers (including environmental lawyers) as well as for architects, engineers and construction technicians who are constantly in the process of performing their profession. Last but not least, it is also intended for students of faculties of architecture, building faculties and law faculties.

♠ ♠

⁴ Autor je odborným asistentem na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

☛ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ☚**Sbírka zákonů září – prosinec 2018****částka 106**

Vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel.

částka 113

Vyhláška č. 227/2018 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci.

částka 121

Nařízení vlády č. 241/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb.

částka 123

Nařízení vlády č. 245/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

částka 127

Vyhláška č. 251/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb.

částka 132

Nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 261/2018 Sb. ze dne 25. září 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nebo na zrušení některých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

částka 137

Vyhláška č. 269/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky V Jezírkách a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 270/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Železná hůrka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 271/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Rohová a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 272/2018 Sb., o změně a zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

částka 141

Vyhláška č. 281/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.

částka 146

Nařízení vlády č. 292/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění nařízení vlády č. 126/2018 Sb.

Nařízení vlády č. 293/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

částka 148

Vyhláška č. 296/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

Vyhláška č. 297/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 390/2015 Sb., o způsobu určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba a způsobu vedení evidence seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba.

částka 149

Vyhláška č. 298/2018 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů.

Vyhláška č. 299/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu, ve znění pozdějších předpisů.

částka 155

Vyhláška č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování.

částka 159

Nařízení vlády č. 327/2018 Sb., kterým se zrušuje nařízení vlády č. 143/2012 Sb., o postupu pro určování znečištění odpadních vod, provádění odečtů množství znečištění a měření objemu vypouštěných odpadních vod do povrchových vod.

Vyhláška č. 328/2018 Sb., o postupu pro určování znečištění odpadních vod, provádění odečtů množství znečištění a měření objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových.

Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2018

částka 22

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 32/2018 Sb.m.s., o přijetí změn „Přílohy A – Všeobecná ustanovení a ustanovení týkající se nebezpečných látek a předmětů“ a „Přílohy B – Ustanovení o dopravních prostředcích a o přepravě“ Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR).

částka 24

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 35/2018 Sb.m.s., o přijetí Českou republikou změn přílohy III Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu.

částka 26

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 40/2018 Sb.m.s., o sjednání Dohody o spolupráci mezi vládou České republiky a vládou Jordánského hášimovského království o rozvoji mírového využití jaderné energie.



Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic and Collection of international conventions and agreements from July to December 2018.



 ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis České právo životního prostředí je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Vědecká témata", dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 50 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: **stejskal@prf.cuni.cz**.

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



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

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1 500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, 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 vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as 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 „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu 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 konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případ-

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

ně 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 proslovených 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.

